GIÁO TRÌNH

LUẬT MÔI TRƯỜNG

GIÁO TRÌNH

LUẬT MÔI TRƯỜNG

55-2016/CXBIPH/93-995/CAND

55-2016/CXBIPH/93-995/CAND

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

Giáo trình

LUẬT MÔI TRƯỜNG

(Tái bản lần thứ 13 có sửa đổi)

NHÀ XUẤT BẢN CÔNG AN NHÂN DÂN
HÀ NỘI - 2016

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

Giáo trình
LUẬT MÔI TRƯỜNG
(Tái bản lần thứ 13 có sửa đổi)

NHÀ XUẤT BẢN CÔNG AN NHÂN DÂN
HÀ NỘI - 2016

Chủ biên
GS.TS. LÊ HỒNG HẠNH
PGS.TS. VŨ THU HẠNH

Tập thể tác giả

GS.TS. LÊ HỒNG HẠNH	Chương I, III
PGS.TS. VŨ THU HẠNH	Chương II, XIII
TS. NGUYỄN VĂN PHƯƠNG	Chương X, XI
TS. DƯƠNG THANH AN	Chương IV, XV
TS. VŨ DUYÊN THUỶ	Chương V, VIII
TS. LƯU NGỌC TỐ TÂM	Chương VII, IX
ThS. ĐẶNG HOÀNG SƠN	Chương VI, XII
TS. NGUYỄN VĂN PHƯƠNG TS. LƯU NGỌC TỐ TÂM	Chương XIV

Chủ biên
GS.TS. LÊ HỒNG HẠNH
PGS.TS. VŨ THU HẠNH

Tập thể tác giả

GS.TS. LÊ HỒNG HẠNH	Chương I, III
PGS.TS. VŨ THU HẠNH	Chương II, XIII
TS. NGUYỄN VĂN PHƯƠNG	Chương X, XI
TS. DƯƠNG THANH AN	Chương IV, XV
TS. VŨ DUYÊN THUỶ	Chương V, VIII
TS. LƯU NGỌC TỐ TÂM	Chương VII, IX
ThS. ĐẶNG HOÀNG SƠN	Chương VI, XII
TS. NGUYỄN VĂN PHƯƠNG TS. LƯU NGỌC TỐ TÂM	Chương XIV

LỜI NÓI ĐẦU

Môi trường hiện nay đang là vấn đề nóng bỏng của mọi quốc gia, dù đó là quốc gia phát triển hay là quốc gia đang phát triển. Sự ô nhiễm, suy thoái và những sự cố môi trường diễn ra ngày càng ở mức độ cao đang đặt con người trước những sự trả thù ghê gớm của thiên nhiên. Nguy cơ môi trường đặc biệt nóng bỏng ở các quốc gia đang phát triển - nơi nhu cầu cuộc sống hàng ngày của con người và nhu cầu phát triển của xã hội xung đột mạnh mẽ với sự cần thiết phải bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Việt Nam đứng trong hàng ngũ của các quốc gia đang phát triển và cũng đang phải đối đầu với vấn đề môi trường.

Bảo vệ môi trường ngày nay đã trở thành một trong những chính sách quan trọng của Đảng và Nhà nước ta. Bằng những biện pháp và chính sách khác nhau, Nhà nước ta đang can thiệp mạnh mẽ vào các hoạt động của cá nhân, tổ chức trong xã hội để bảo vệ các yếu tố của môi trường, ngăn chặn việc gây ô nhiễm, suy thoái và sự cố môi trường. Trong những biện pháp mà Nhà nước sử dụng, pháp luật đóng vai trò đặc biệt quan trọng. Sự xuất hiện và vai trò ngày càng tăng của các quy định pháp luật về môi trường kể từ khi đất nước chuyển sang nền kinh tế thị trường là biểu hiện rõ nét về sự cấp bách của vấn đề môi trường và dẫn đến hệ quả tất yếu là phải đào tạo, giáo dục công dân những kiến thức về pháp luật môi trường.

Luật môi trường được đưa vào chương trình đào tạo của Trường Đại học Luật Hà Nội từ những năm đầu thập kỉ thứ 10 của thế kỉ XX. Việc giảng dạy luật môi trường ở thời kì này mang tính

LỜI NÓI ĐẦU

Môi trường hiện nay đang là vấn đề nóng bỏng của mọi quốc gia, dù đó là quốc gia phát triển hay là quốc gia đang phát triển. Sự ô nhiễm, suy thoái và những sự cố môi trường diễn ra ngày càng ở mức độ cao đang đặt con người trước những sự trả thù ghê gớm của thiên nhiên. Nguy cơ môi trường đặc biệt nóng bỏng ở các quốc gia đang phát triển - nơi nhu cầu cuộc sống hàng ngày của con người và nhu cầu phát triển của xã hội xung đột mạnh mẽ với sự cần thiết phải bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Việt Nam đứng trong hàng ngũ của các quốc gia đang phát triển và cũng đang phải đối đầu với vấn đề môi trường.

Bảo vệ môi trường ngày nay đã trở thành một trong những chính sách quan trọng của Đảng và Nhà nước ta. Bằng những biện pháp và chính sách khác nhau, Nhà nước ta đang can thiệp mạnh mẽ vào các hoạt động của cá nhân, tổ chức trong xã hội để bảo vệ các yếu tố của môi trường, ngăn chặn việc gây ô nhiễm, suy thoái và sự cố môi trường. Trong những biện pháp mà Nhà nước sử dụng, pháp luật đóng vai trò đặc biệt quan trọng. Sự xuất hiện và vai trò ngày càng tăng của các quy định pháp luật về môi trường kể từ khi đất nước chuyển sang nền kinh tế thị trường là biểu hiện rõ nét về sự cấp bách của vấn đề môi trường và dẫn đến hệ quả tất yếu là phải đào tạo, giáo dục công dân những kiến thức về pháp luật môi trường.

Luật môi trường được đưa vào chương trình đào tạo của Trường Đại học Luật Hà Nội từ những năm đầu thập kỉ thứ 10 của thế kỉ XX. Việc giảng dạy luật môi trường ở thời kì này mang tính

5

chất thử nghiệm song đã đạt được những kết quả nhất định. Những năm gần đây, luật môi trường được giảng dạy đầy đủ và chính thức hơn trong chương trình đào tạo cử nhân luật của Trường. Với sự ra đời của Bộ môn luật môi trường, việc giảng dạy và học tập đã được đẩy cao hơn một bước. Tuy nhiên, do thiếu giáo trình, tài liệu nên việc học tập của sinh viên chủ yếu dựa vào bài giảng của giáo viên. Điều này hạn chế không ít đến chất lượng đào tạo. Để khắc phục tình trạng này, Bộ môn luật môi trường Trường Đại học Luật Hà Nội đã tiến hành biên soạn giáo trình luật môi trường. Giáo trình được biên soạn trên cơ sở những thành tựu lập pháp của đất nước ta, đặc biệt là thực tiễn của đất nước trong phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Giáo trình được xuất bản lần đầu vào năm 1999, tái bản nhiều lần với những sửa đổi thích hợp và được sử dụng làm tài liệu giảng dạy và học tập ở trong và ngoài Trường Đại học Luật Hà Nội.

Do những thay đổi trong chương trình đào tạo của Trường Đại học Luật Hà Nội, trên cơ sở chương trình khung cũng như những ý kiến phản hồi của sinh viên nhất là những thay đổi mới đây trong hệ thống pháp luật nước ta liên quan đến vấn đề môi trường, Bộ môn luật môi trường Trường Đại học Luật Hà Nội và một số chuyên gia của Cục bảo vệ môi trường, Bộ tài nguyên và môi trường tiến hành biên soạn lại giáo trình. Cần phải thừa nhận rằng luật môi trường là bộ môn khoa học mới và đang còn nhiều quan điểm, cách tiếp cận khác nhau. Chính vì vậy, mặc dù tập thể tác giả đã hết sức cố gắng song giáo trình này chắc chắn khó tránh khỏi những hạn chế và khó đáp ứng được đầy đủ những yêu cầu mà thực tiễn đặt ra đối với bộ môn này. Tập thể tác giả sẽ cố gắng tiếp tục hoàn thiện giáo trình.

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

chất thử nghiệm song đã đạt được những kết quả nhất định. Những năm gần đây, luật môi trường được giảng dạy đầy đủ và chính thức hơn trong chương trình đào tạo cử nhân luật của Trường. Với sự ra đời của Bộ môn luật môi trường, việc giảng dạy và học tập đã được đẩy cao hơn một bước. Tuy nhiên, do thiếu giáo trình, tài liệu nên việc học tập của sinh viên chủ yếu dựa vào bài giảng của giáo viên. Điều này hạn chế không ít đến chất lượng đào tạo. Để khắc phục tình trạng này, Bộ môn luật môi trường Trường Đại học Luật Hà Nội đã tiến hành biên soạn giáo trình luật môi trường. Giáo trình được biên soạn trên cơ sở những thành tựu lập pháp của đất nước ta, đặc biệt là thực tiễn của đất nước trong phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Giáo trình được xuất bản lần đầu vào năm 1999, tái bản nhiều lần với những sửa đổi thích hợp và được sử dụng làm tài liệu giảng dạy và học tập ở trong và ngoài Trường Đại học Luật Hà Nội.

Do những thay đổi trong chương trình đào tạo của Trường Đại học Luật Hà Nội, trên cơ sở chương trình khung cũng như những ý kiến phản hồi của sinh viên nhất là những thay đổi mới đây trong hệ thống pháp luật nước ta liên quan đến vấn đề môi trường, Bộ môn luật môi trường Trường Đại học Luật Hà Nội và một số chuyên gia của Cục bảo vệ môi trường, Bộ tài nguyên và môi trường tiến hành biên soạn lại giáo trình. Cần phải thừa nhận rằng luật môi trường là bộ môn khoa học mới và đang còn nhiều quan điểm, cách tiếp cận khác nhau. Chính vì vậy, mặc dù tập thể tác giả đã hết sức cố gắng song giáo trình này chắc chắn khó tránh khỏi những hạn chế và khó đáp ứng được đầy đủ những yêu cầu mà thực tiễn đặt ra đối với bộ môn này. Tập thể tác giả sẽ cố gắng tiếp tục hoàn thiện giáo trình.

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

6

BẢNG TỪ VIẾT TẮT

ASEAN	Association of South East Asian Nations	Hiệp hội các nước Đông Nam Á
BOD	Biochemical Oxygen Demand	Nhu cầu oxy sinh hoá
CFCs	Chlorofluorocarbons	Chất clorua các bon
COD	Chemical Oxygen Demand	Nhu cầu oxy hoá học
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of wild fauna and flora	Công ước về buôn bán quốc tế các loài động, thực vật hoang dã có nguy cơ tuyệt chủng
FAO	Food and Agriculture Organization	Tổ chức nông lương của Liên hợp quốc
GATT	General Agreement on Trade and Tariff	Hiệp định chung về mậu dịch và thuế quan
ICAO	International Civil Aviation Organization	Tổ chức hàng không dân dụng quốc tế
ISO	International Standardization Organization	Tổ chức tiêu chuẩn hoá quốc tế
MARPOL	Convention on Maritime Polution	Công ước về ô nhiễm biển
NAFTA	North American Free Trade Area	Khu vực mậu dịch tự do Bắc Mỹ

BẢNG TỪ VIẾT TẮT

ASEAN	Association of South East Asian Nations	Hiệp hội các nước Đông Nam Á
BOD	Biochemical Oxygen Demand	Nhu cầu oxy sinh hoá
CFCs	Chlorofluorocarbons	Chất clorua các bon
COD	Chemical Oxygen Demand	Nhu cầu oxy hoá học
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of wild fauna and flora	Công ước về buôn bán quốc tế các loài động, thực vật hoang dã có nguy cơ tuyệt chủng
FAO	Food and Agriculture Organization	Tổ chức nông lương của Liên hợp quốc
GATT	General Agreement on Trade and Tariff	Hiệp định chung về mậu dịch và thuế quan
ICAO	International Civil Aviation Organization	Tổ chức hàng không dân dụng quốc tế
ISO	International Standardization Organization	Tổ chức tiêu chuẩn hoá quốc tế
MARPOL	Convention on Maritime Polution	Công ước về ô nhiễm biển
NAFTA	North American Free Trade Area	Khu vực mậu dịch tự do Bắc Mỹ

7

NEPA	National Environment Policy Act	Luật về chính sách môi trường quốc gia
UNCSD	United Nations Commission on Sustainable Development	Uỷ ban của Liên hợp quốc về phát triển bền vững
UNDP	United Nations Development Program	Chương trình phát triển của Liên hợp quốc
UNESCO	United Nations Education, Scientific and Cultural Organization	Tổ chức giáo dục, khoa học và văn hoá của Liên hợp quốc
UNEP	United Nations Environment Program	Chương trình môi trường của Liên hợp quốc
WCED	United Nations Commission on Environment and Development	Uỷ ban quốc tế về môi trường và phát triển của Liên hợp quốc
IMO	International Maritime Organization	Tổ chức hàng hải quốc tế
IUCN	International Union for Conservation of Nature and natural resourse	Hiệp hội bảo tồn thiên nhiên và tài nguyên thiên nhiên quốc tế
EIA	Environmental Impact Assessment	Đánh giá tác động môi trường (ĐTM)
WHO	World Health Organization	Tổ chức y tế thế giới
WTO	World Trade Organization	Tổ chức thương mại thế giới
WWF	World Wild Fund	Quỹ bảo vệ các loài hoang dã

NEPA	National Environment Policy Act	Luật về chính sách môi trường quốc gia
UNCSD	United Nations Commission on Sustainable Development	Uỷ ban của Liên hợp quốc về phát triển bền vững
UNDP	United Nations Development Program	Chương trình phát triển của Liên hợp quốc
UNESCO	United Nations Education, Scientific and Cultural Organization	Tổ chức giáo dục, khoa học và văn hoá của Liên hợp quốc
UNEP	United Nations Environment Program	Chương trình môi trường của Liên hợp quốc
WCED	United Nations Commission on Environment and Development	Uỷ ban quốc tế về môi trường và phát triển của Liên hợp quốc
IMO	International Maritime Organization	Tổ chức hàng hải quốc tế
IUCN	International Union for Conservation of Nature and natural resourse	Hiệp hội bảo tồn thiên nhiên và tài nguyên thiên nhiên quốc tế
EIA	Environmental Impact Assessment	Đánh giá tác động môi trường (ĐTM)
WHO	World Health Organization	Tổ chức y tế thế giới
WTO	World Trade Organization	Tổ chức thương mại thế giới
WWF	World Wild Fund	Quỹ bảo vệ các loài hoang dã

8

CHƯƠNG I

KHÁI NIỆM LUẬT MÔI TRƯỜNG

I. MÔI TRƯỜNG VÀ CÁC ẢNH HƯỞNG MANG TÍNH PHỔ BIẾN CỦA MÔI TRƯỜNG

1.1. Môi trường và hiện trạng

Môi trường là khái niệm có nội hàm vô cùng rộng và được sử dụng trong nhiều lĩnh vực khác nhau. Trong cuộc sống người ta dùng nhiều khái niệm môi trường như môi trường sư phạm, môi trường xã hội, môi trường giáo dục... Môi trường theo định nghĩa thông thường "*là toàn bộ nói chung những điều kiện tự nhiên và xã hội trong đó con người hay một sinh vật tồn tại, phát triển trong mối quan hệ với con người hay sinh vật ấy*";[1] là "*sự kết hợp toàn bộ hoàn cảnh hoặc điều kiện bên ngoài có ảnh hưởng tới sự tồn tại, phát triển của một thực thể hữu cơ*".[2] Định nghĩa tương tự về môi trường như định nghĩa của Luật bảo vệ môi trường năm 1993 có thể tìm thấy trong Chương trình hành động của Cộng đồng châu Âu về môi trường.[3]

Môi trường sử dụng trong lĩnh vực khoa học pháp lí là khái niệm được hiểu như là mối liên hệ giữa con người và tự nhiên,

---

(1).Xem: *Từ điển tiếng Việt,* Nxb. Đà Nẵng 1997, tr. 618.
(2).Xem: The American Heritage Dictionary, Boston, 1992, tr. 616.
(3).Xem: The Council Regulation (EEC) No 1872/84 of 28 June 1984 on Action by the Community relating to Environment.

CHƯƠNG I

KHÁI NIỆM LUẬT MÔI TRƯỜNG

I. MÔI TRƯỜNG VÀ CÁC ẢNH HƯỞNG MANG TÍNH PHỔ BIẾN CỦA MÔI TRƯỜNG

1.1. Môi trường và hiện trạng

Môi trường là khái niệm có nội hàm vô cùng rộng và được sử dụng trong nhiều lĩnh vực khác nhau. Trong cuộc sống người ta dùng nhiều khái niệm môi trường như môi trường sư phạm, môi trường xã hội, môi trường giáo dục... Môi trường theo định nghĩa thông thường "*là toàn bộ nói chung những điều kiện tự nhiên và xã hội trong đó con người hay một sinh vật tồn tại, phát triển trong mối quan hệ với con người hay sinh vật ấy*";[1] là "*sự kết hợp toàn bộ hoàn cảnh hoặc điều kiện bên ngoài có ảnh hưởng tới sự tồn tại, phát triển của một thực thể hữu cơ*".[2] Định nghĩa tương tự về môi trường như định nghĩa của Luật bảo vệ môi trường năm 1993 có thể tìm thấy trong Chương trình hành động của Cộng đồng châu Âu về môi trường.[3]

Môi trường sử dụng trong lĩnh vực khoa học pháp lí là khái niệm được hiểu như là mối liên hệ giữa con người và tự nhiên,

(1).Xem: *Từ điển tiếng Việt,* Nxb. Đà Nẵng 1997, tr. 618.
(2).Xem: The American Heritage Dictionary, Boston, 1992, tr. 616.
(3).Xem: The Council Regulation (EEC) No 1872/84 of 28 June 1984 on Action by the Community relating to Environment.

9

trong đó môi trường được hiểu như là những yếu tố, hoàn cảnh và điều kiện tự nhiên bao quanh con người. Điều 1 Luật bảo vệ môi trường được Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XIII, kì họp thứ 7 thông qua ngày 23/6/2014 định nghĩa môi trường "*là hệ thống các yếu tố vật chất tự nhiên và nhân tạo có tác động đối với sự tồn tại và phát triển của con người và sinh vật*". Như vậy, theo cách định nghĩa của Luật bảo vệ môi trường thì con người trở thành trung tâm trong mối quan hệ với tự nhiên và dĩ nhiên mối quan hệ giữa con người với nhau tạo thành trung tâm đó chứ không phải mối liên hệ giữa các thành phần khác của môi trường.

Môi trường được tạo thành bởi vô số các yếu tố vật chất. Trong số đó những yếu tố vật chất tự nhiên như đất, nước, không khí, ánh sáng, âm thanh, các hệ thực vật, hệ động vật có ý nghĩa đặc biệt và quan trọng hơn cả. Những yếu tố này được coi là những thành phần cơ bản của môi trường. Chúng hình thành và phát triển theo những quy luật tự nhiên vốn có và nằm ngoài khả năng quyết định của con người. Con người chỉ có thể tác động tới chúng trong chừng mực nhất định.

Bên cạnh những yếu tố vật chất tự nhiên, môi trường còn bao gồm cả những yếu tố nhân tạo. Những yếu tố này do con người tạo ra nhằm tác động tới các yếu tố thiên nhiên để phục vụ cho nhu cầu của bản thân mình, như: hệ thống đê điều, các công trình nghệ thuật, các công trình văn hoá kiến trúc mà con người từ thế hệ này sang thế hệ khác dựng nên.

Môi trường hiện tại đang có những thay đổi bất lợi cho con người, đặc biệt là những yếu tố mang tính tự nhiên như nước, đất, không khí, hệ thực vật, hệ động vật. Tình trạng môi trường thay đổi theo chiều hướng xấu đang diễn ra trên phạm vi toàn cầu cũng như trong phạm vi mỗi quốc gia.

trong đó môi trường được hiểu như là những yếu tố, hoàn cảnh và điều kiện tự nhiên bao quanh con người. Điều 1 Luật bảo vệ môi trường được Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XIII, kì họp thứ 7 thông qua ngày 23/6/2014 định nghĩa môi trường "*là hệ thống các yếu tố vật chất tự nhiên và nhân tạo có tác động đối với sự tồn tại và phát triển của con người và sinh vật*". Như vậy, theo cách định nghĩa của Luật bảo vệ môi trường thì con người trở thành trung tâm trong mối quan hệ với tự nhiên và dĩ nhiên mối quan hệ giữa con người với nhau tạo thành trung tâm đó chứ không phải mối liên hệ giữa các thành phần khác của môi trường.

Môi trường được tạo thành bởi vô số các yếu tố vật chất. Trong số đó những yếu tố vật chất tự nhiên như đất, nước, không khí, ánh sáng, âm thanh, các hệ thực vật, hệ động vật có ý nghĩa đặc biệt và quan trọng hơn cả. Những yếu tố này được coi là những thành phần cơ bản của môi trường. Chúng hình thành và phát triển theo những quy luật tự nhiên vốn có và nằm ngoài khả năng quyết định của con người. Con người chỉ có thể tác động tới chúng trong chừng mực nhất định.

Bên cạnh những yếu tố vật chất tự nhiên, môi trường còn bao gồm cả những yếu tố nhân tạo. Những yếu tố này do con người tạo ra nhằm tác động tới các yếu tố thiên nhiên để phục vụ cho nhu cầu của bản thân mình, như: hệ thống đê điều, các công trình nghệ thuật, các công trình văn hoá kiến trúc mà con người từ thế hệ này sang thế hệ khác dựng nên.

Môi trường hiện tại đang có những thay đổi bất lợi cho con người, đặc biệt là những yếu tố mang tính tự nhiên như nước, đất, không khí, hệ thực vật, hệ động vật. Tình trạng môi trường thay đổi theo chiều hướng xấu đang diễn ra trên phạm vi toàn cầu cũng như trong phạm vi mỗi quốc gia.

10

Trên phạm vi toàn cầu, sự thay đổi theo chiều hướng xấu của môi trường diễn ra ở nhiều yếu tố của môi trường, với nhiều cấp độ khác nhau. Dưới đây là một số biểu hiện chủ yếu:

- Sự thay đổi của khí hậu toàn cầu dưới tác động của nhiều yếu tố khác nhau như: rừng bị tàn phá, đặc biệt là các khu vực rừng nhiệt đới ở Nam Mỹ và châu Á; sự gia tăng của chất thải chứa khí CFCs ở mức độ lớn; sự gia tăng của dân số và tác động của nó tới các thành phần môi trường. Toàn bộ những yếu tố nêu trên đã góp phần làm cho không khí nóng lên, dẫn đến những thay đổi bất thường của khí hậu.

- Một trong những biến đổi của thiên nhiên gây tác động xấu đến môi trường một cách đáng lo ngại là những thảm hoạ thiên nhiên trong cuối thế kỉ XX và đầu thế kỉ XXI. Những trận động đất, sạt lở đất, những trận địa chấn gây những đợt sóng thần mạnh như sóng thần Tsunami ở Đông Nam Á và Đông Á vừa qua đã để lại những hậu quả rất lớn đối với môi trường. Những đợt núi lửa trào phun ở lòng đại dương như vừa diễn ra có thể khiến trong nước biển chứa những độc tố, dẫn đến sự huỷ hoại hoặc nhiễm độc các loại hải sản. Dịch bệnh do những thảm hoạ thiên nhiên mang lại cũng chứa dựng các nguy cơ lớn đối với các loài thực vật và động vật trên cạn. Các nhà khoa học cảnh bảo về thảm hoạ môi trường sẽ diễn ra sau thảm hoạ sóng thần Tsunami.

- Một thay đổi đáng lo ngại khác của môi trường là sự suy giảm của tầng ôzôn. Tầng ôzôn được coi là vỏ bọc, là chiếc áo giáp của trái đất, "*là tầng ôzôn khí quyển bên ngoài tầng biên hành tinh*" (Điều 1 Công ước Viên về bảo vệ tầng ôzôn). Sự tồn tại của tầng ôzôn có ý nghĩa quan trọng đối với trái đất ở trên nhiều phương diện. *Thứ nhất,* nó ngăn không cho các tia cực tím trong vũ trụ xâm nhập trái đất, gây những tác hại cho con người và các hệ sinh thái; *thứ hai,* nó đóng vai trò của lớp áo trái đất, ngăn cho bầu khí

Trên phạm vi toàn cầu, sự thay đổi theo chiều hướng xấu của môi trường diễn ra ở nhiều yếu tố của môi trường, với nhiều cấp độ khác nhau. Dưới đây là một số biểu hiện chủ yếu:

- Sự thay đổi của khí hậu toàn cầu dưới tác động của nhiều yếu tố khác nhau như: rừng bị tàn phá, đặc biệt là các khu vực rừng nhiệt đới ở Nam Mỹ và châu Á; sự gia tăng của chất thải chứa khí CFCs ở mức độ lớn; sự gia tăng của dân số và tác động của nó tới các thành phần môi trường. Toàn bộ những yếu tố nêu trên đã góp phần làm cho không khí nóng lên, dẫn đến những thay đổi bất thường của khí hậu.

- Một trong những biến đổi của thiên nhiên gây tác động xấu đến môi trường một cách đáng lo ngại là những thảm hoạ thiên nhiên trong cuối thế kỉ XX và đầu thế kỉ XXI. Những trận động đất, sạt lở đất, những trận địa chấn gây những đợt sóng thần mạnh như sóng thần Tsunami ở Đông Nam Á và Đông Á vừa qua đã để lại những hậu quả rất lớn đối với môi trường. Những đợt núi lửa trào phun ở lòng đại dương như vừa diễn ra có thể khiến trong nước biển chứa những độc tố, dẫn đến sự huỷ hoại hoặc nhiễm độc các loại hải sản. Dịch bệnh do những thảm hoạ thiên nhiên mang lại cũng chứa dựng các nguy cơ lớn đối với các loài thực vật và động vật trên cạn. Các nhà khoa học cảnh bảo về thảm hoạ môi trường sẽ diễn ra sau thảm hoạ sóng thần Tsunami.

- Một thay đổi đáng lo ngại khác của môi trường là sự suy giảm của tầng ôzôn. Tầng ôzôn được coi là vỏ bọc, là chiếc áo giáp của trái đất, "*là tầng ôzôn khí quyển bên ngoài tầng biên hành tinh*" (Điều 1 Công ước Viên về bảo vệ tầng ôzôn). Sự tồn tại của tầng ôzôn có ý nghĩa quan trọng đối với trái đất ở trên nhiều phương diện. *Thứ nhất,* nó ngăn không cho các tia cực tím trong vũ trụ xâm nhập trái đất, gây những tác hại cho con người và các hệ sinh thái; *thứ hai,* nó đóng vai trò của lớp áo trái đất, ngăn cho bầu khí

11

quyển bao quanh trái đất không nóng lên bởi năng lượng mặt trời. Với những lí do đó, sự suy giảm hoặc những lỗ thủng của tầng ôzôn sẽ tạo ra những biến đổi xấu của môi trường trên trái đất.

- Chất thải là vấn đề mà môi trường thế giới đang phải đối mặt. Sự gia tăng dân số, sự gia tăng nhu cầu sản xuất tiêu dùng dẫn đến sự gia tăng chất thải. Các quốc gia, các cộng đồng đều có chất thải mà nếu không xử lí thì chỉ có thể thải vào môi trường. Một số quốc gia phát triển đã lợi dụng sự thiếu thốn của các quốc gia nghèo tìm cách xuất khẩu vào đó những chất thải, đặc biệt là chất thải rắn, chất thải nguy hại.

- Sự suy giảm của nhiều loại thực vật, sự diệt vong của nhiều loại động vật cũng là vấn đề môi trường cấp bách. Môi trường là tổng hợp các hệ sinh thái có mối liên hệ mật thiết với nhau. Sự tồn tại của hệ sinh thái này là điều kiện để giữ sự cân bằng của hệ sinh thái khác, sự tồn tại của loài động vật này chính điều kiện cân bằng môi trường cho các loại động vật khác. Đáng tiếc là ở nhiều quốc gia trên thế giới, nhiều loại động vật và thực vật đang đứng trước nguy cơ tuyệt chủng do sự khai thác quá mức của con người. *Ví dụ:* đàn voi của châu Phi đã giảm xuống đến mức báo động; loài tê giác bây giờ chỉ còn không đáng kể ở Việt Nam; loài hổ ở Ấn Độ cũng đang ở trong nguy cơ bị tuyệt chủng...

Tình trạng môi trường của Việt Nam cũng có những nét chung của môi trường thế giới và cũng có những nét riêng do hoàn cảnh lịch sử và sự phát triển của đất nước qua các giai đoạn khác nhau. Có nhiều mặt, có nhiều yếu tố, thực trạng môi trường của Việt Nam còn xấu hơn ở nhiều nước trên thế giới.

Việc môi trường bị huỷ hoại diễn ra do nhiều yếu tố khác nhau. Mỗi thành tố của môi trường chịu sự tác động của một hoặc một vài nhân tố khác nhau đồng thời cũng chịu tác động trực tiếp lẫn nhau. Trong số các nhân tố ảnh hưởng đến môi trường sống

quyển bao quanh trái đất không nóng lên bởi năng lượng mặt trời. Với những lí do đó, sự suy giảm hoặc những lỗ thủng của tầng ôzôn sẽ tạo ra những biến đổi xấu của môi trường trên trái đất.

- Chất thải là vấn đề mà môi trường thế giới đang phải đối mặt. Sự gia tăng dân số, sự gia tăng nhu cầu sản xuất tiêu dùng dẫn đến sự gia tăng chất thải. Các quốc gia, các cộng đồng đều có chất thải mà nếu không xử lí thì chỉ có thể thải vào môi trường. Một số quốc gia phát triển đã lợi dụng sự thiếu thốn của các quốc gia nghèo tìm cách xuất khẩu vào đó những chất thải, đặc biệt là chất thải rắn, chất thải nguy hại.

- Sự suy giảm của nhiều loại thực vật, sự diệt vong của nhiều loại động vật cũng là vấn đề môi trường cấp bách. Môi trường là tổng hợp các hệ sinh thái có mối liên hệ mật thiết với nhau. Sự tồn tại của hệ sinh thái này là điều kiện để giữ sự cân bằng của hệ sinh thái khác, sự tồn tại của loài động vật này chính điều kiện cân bằng môi trường cho các loại động vật khác. Đáng tiếc là ở nhiều quốc gia trên thế giới, nhiều loại động vật và thực vật đang đứng trước nguy cơ tuyệt chủng do sự khai thác quá mức của con người. *Ví dụ:* đàn voi của châu Phi đã giảm xuống đến mức báo động; loài tê giác bây giờ chỉ còn không đáng kể ở Việt Nam; loài hổ ở Ấn Độ cũng đang ở trong nguy cơ bị tuyệt chủng...

Tình trạng môi trường của Việt Nam cũng có những nét chung của môi trường thế giới và cũng có những nét riêng do hoàn cảnh lịch sử và sự phát triển của đất nước qua các giai đoạn khác nhau. Có nhiều mặt, có nhiều yếu tố, thực trạng môi trường của Việt Nam còn xấu hơn ở nhiều nước trên thế giới.

Việc môi trường bị huỷ hoại diễn ra do nhiều yếu tố khác nhau. Mỗi thành tố của môi trường chịu sự tác động của một hoặc một vài nhân tố khác nhau đồng thời cũng chịu tác động trực tiếp lẫn nhau. Trong số các nhân tố ảnh hưởng đến môi trường sống

12

của con người cần phải kể đến việc gây ô nhiễm, việc đô thị hoá, phát triển công nghiệp, phá rừng, khai thác tài nguyên bừa bãi.

Cũng như nhiều quốc gia khác trên thế giới, Việt Nam đang đối mặt với mâu thuẫn giữa phát triển và bảo vệ môi trường. So với nhiều nước khác, vấn đề môi trường ở Việt Nam đang nằm trong trạng thái báo động cấp bách hơn. Điều này được lí giải bởi nhiều nguyên nhân khác nhau:

- Trước hết, cũng như nhiều nước đang phát triển, Việt Nam có xu hướng xuất khẩu tài nguyên rừng, khoáng sản để đáp ứng những nhu cầu công nghiệp hoá hoặc trả các món nợ nước ngoài. Việc khai thác tài nguyên, nhất là tài nguyên rừng và khoáng sản thiếu quy hoạch, khai thác không tính đến khả năng tái sinh các nguồn tài nguyên này đã dẫn đến những huỷ hoại nghiêm trọng về môi trường. Nhiều địa phương, nhiều vùng trong cả nước đã để cho những cánh rừng bị tàn phá nghiêm trọng do khai thác gỗ thiếu quy hoạch, do phá rừng để lấy chất đốt hoặc lấy đất canh tác. Bên cạnh đó, việc khai thác đá quý, vàng hoặc các sản phẩm lâm nghiệp quý cũng đã gây nên sự huỷ hoại môi trường ở nhiều vùng khác nhau.

- Do thiếu công nghệ tiên tiến và các nguồn tài chính cần thiết nên một khối lượng rất lớn các chất thải công nghiệp, chất thải sinh hoạt chưa được xử lí. Phần lớn các chất thải được đưa xuống sông, hồ đã tạo nên những hồ chết, sông chết. Sông Tô Lịch ở Hà Nội, các kênh rạch ở thành phố Hồ Chí Minh đã ô nhiễm đến mức không có sinh vật nào sống nổi trong dòng nước của những kênh rạch đó. Nhiều khu dân cư phải sống trong những môi trường ô nhiễm nặng. Không khí ở các thành phố và thị trấn đã bị ô nhiễm tới mức đáng lo ngại. Tất cả những điều này đã tác động xấu đến sức khoẻ của toàn thể cộng đồng.

- Những cuộc ném bom huỷ diệt, đặc biệt là những trận rải chất độc màu da cam mà Mỹ thực hiện trong cuộc chiến tranh

của con người cần phải kể đến việc gây ô nhiễm, việc đô thị hoá, phát triển công nghiệp, phá rừng, khai thác tài nguyên bừa bãi.

Cũng như nhiều quốc gia khác trên thế giới, Việt Nam đang đối mặt với mâu thuẫn giữa phát triển và bảo vệ môi trường. So với nhiều nước khác, vấn đề môi trường ở Việt Nam đang nằm trong trạng thái báo động cấp bách hơn. Điều này được lí giải bởi nhiều nguyên nhân khác nhau:

- Trước hết, cũng như nhiều nước đang phát triển, Việt Nam có xu hướng xuất khẩu tài nguyên rừng, khoáng sản để đáp ứng những nhu cầu công nghiệp hoá hoặc trả các món nợ nước ngoài. Việc khai thác tài nguyên, nhất là tài nguyên rừng và khoáng sản thiếu quy hoạch, khai thác không tính đến khả năng tái sinh các nguồn tài nguyên này đã dẫn đến những huỷ hoại nghiêm trọng về môi trường. Nhiều địa phương, nhiều vùng trong cả nước đã để cho những cánh rừng bị tàn phá nghiêm trọng do khai thác gỗ thiếu quy hoạch, do phá rừng để lấy chất đốt hoặc lấy đất canh tác. Bên cạnh đó, việc khai thác đá quý, vàng hoặc các sản phẩm lâm nghiệp quý cũng đã gây nên sự huỷ hoại môi trường ở nhiều vùng khác nhau.

- Do thiếu công nghệ tiên tiến và các nguồn tài chính cần thiết nên một khối lượng rất lớn các chất thải công nghiệp, chất thải sinh hoạt chưa được xử lí. Phần lớn các chất thải được đưa xuống sông, hồ đã tạo nên những hồ chết, sông chết. Sông Tô Lịch ở Hà Nội, các kênh rạch ở thành phố Hồ Chí Minh đã ô nhiễm đến mức không có sinh vật nào sống nổi trong dòng nước của những kênh rạch đó. Nhiều khu dân cư phải sống trong những môi trường ô nhiễm nặng. Không khí ở các thành phố và thị trấn đã bị ô nhiễm tới mức đáng lo ngại. Tất cả những điều này đã tác động xấu đến sức khoẻ của toàn thể cộng đồng.

- Những cuộc ném bom huỷ diệt, đặc biệt là những trận rải chất độc màu da cam mà Mỹ thực hiện trong cuộc chiến tranh

13

xâm lược Việt Nam đã tàn phá nặng nề môi trường. Trong chiến tranh Việt Nam, Mỹ đã trút xuống đất nước ta hàng chục triệu tấn bom đạn các loại, hàng nghìn tấn chất độc màu da cam. Nhiều khu rừng, nhiều vùng đất phải bị tàn phá nặng nề và rất khó được khôi phục trở lại. Những hậu quả mà chiến tranh để lại cho môi trường là hết sức nặng nề.

- Ý thức bảo vệ môi trường của phần lớn các tầng lớp trong dân cư vẫn còn thấp. Những khó khăn về đời sống kinh tế, những nhu cầu sinh hoạt trước mắt đã làm cho người dân không thấy hết những tác hại của việc môi trường sống bị huỷ diệt, nhất là không thấy hết sự suy thoái của các yếu tố như rừng, nước và không khí. Phần lớn dân cư vẫn quan niệm rằng rừng, nước, không khí là vô tận, là của trời sinh. Hiện tượng xả rác bừa bãi hiện đang còn rất phổ biến ở các đô thị và nông thôn nước ta.

- Hệ thống pháp luật của Nhà nước ta chưa thực sự chú trọng đến việc bảo vệ môi trường. Chỉ mãi tới những năm cuối của thập kỉ thứ 10 của thế kỉ XX thì vấn đề bảo vệ môi trường mới bắt đầu thực sự được pháp luật điều chỉnh. Tuy Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật về môi trường song việc triển khai thực hiện chúng chưa triệt để. Chẳng hạn các quy định về bảo vệ rừng, bảo vệ nguồn nước chống lại sự khai thác rừng bừa bãi hay việc huỷ hoại bởi các chất thải từ các nhà máy, xí nghiệp chưa được thực hiện triệt để. Các cơ quan chức năng của Nhà nước cũng chưa thực sự chú ý đến vấn đề môi trường, coi đó là vấn đề thứ yếu trong các kế hoạch kinh doanh hay kế hoạch hành động của mình.

Một trong những nguyên nhân quan trọng khác quyết định tính chất cấp bách của vấn đề môi trường là sự gia tăng và bùng nổ dân số ở nhiều vùng vùng, nhiều nơi trong cả nước. Vào những năm đầu của thập kỉ thứ 7 của thế kỉ XX, dân số nước ta có hơn 30 triệu song chỉ gần 40 năm sau đã đạt tới 75 triệu, tăng gấp hơn

xâm lược Việt Nam đã tàn phá nặng nề môi trường. Trong chiến tranh Việt Nam, Mỹ đã trút xuống đất nước ta hàng chục triệu tấn bom đạn các loại, hàng nghìn tấn chất độc màu da cam. Nhiều khu rừng, nhiều vùng đất phải bị tàn phá nặng nề và rất khó được khôi phục trở lại. Những hậu quả mà chiến tranh để lại cho môi trường là hết sức nặng nề.

- Ý thức bảo vệ môi trường của phần lớn các tầng lớp trong dân cư vẫn còn thấp. Những khó khăn về đời sống kinh tế, những nhu cầu sinh hoạt trước mắt đã làm cho người dân không thấy hết những tác hại của việc môi trường sống bị huỷ diệt, nhất là không thấy hết sự suy thoái của các yếu tố như rừng, nước và không khí. Phần lớn dân cư vẫn quan niệm rằng rừng, nước, không khí là vô tận, là của trời sinh. Hiện tượng xả rác bừa bãi hiện đang còn rất phổ biến ở các đô thị và nông thôn nước ta.

- Hệ thống pháp luật của Nhà nước ta chưa thực sự chú trọng đến việc bảo vệ môi trường. Chỉ mãi tới những năm cuối của thập kỉ thứ 10 của thế kỉ XX thì vấn đề bảo vệ môi trường mới bắt đầu thực sự được pháp luật điều chỉnh. Tuy Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật về môi trường song việc triển khai thực hiện chúng chưa triệt để. Chẳng hạn các quy định về bảo vệ rừng, bảo vệ nguồn nước chống lại sự khai thác rừng bừa bãi hay việc huỷ hoại bởi các chất thải từ các nhà máy, xí nghiệp chưa được thực hiện triệt để. Các cơ quan chức năng của Nhà nước cũng chưa thực sự chú ý đến vấn đề môi trường, coi đó là vấn đề thứ yếu trong các kế hoạch kinh doanh hay kế hoạch hành động của mình.

Một trong những nguyên nhân quan trọng khác quyết định tính chất cấp bách của vấn đề môi trường là sự gia tăng và bùng nổ dân số ở nhiều vùng vùng, nhiều nơi trong cả nước. Vào những năm đầu của thập kỉ thứ 7 của thế kỉ XX, dân số nước ta có hơn 30 triệu song chỉ gần 40 năm sau đã đạt tới 75 triệu, tăng gấp hơn

14

2 lần. Sự phát triển dân số ào ạt đã mâu thuẫn với diện tích đất và tài nguyên thiên nhiên có hạn. Dân số tăng làm cho các nhu cầu của con người đối với tài nguyên thiên nhiên, đối với môi trường vốn không phải là vô tận đã dẫn đến sự gia tăng của các yếu tố gây ô nhiễm, suy thoái và sự cố môi trường.

- Thiếu định hướng và sự kiểm soát cần thiết đối với hoạt động của con người trong môi trường cũng là nguyên nhân của tình trạng môi trường ô nhiễm và suy thoái. Mặc dù việc định hướng và kiểm soát hoạt động của con người được thực hiện chủ yếu thông qua các công cụ pháp luật và chính sách song vai trò của dư luận xã hội, của giáo dục cộng đồng cũng cần phải được coi trọng. Đáng tiếc là những công cụ định hướng và kiểm tra mang tính xã hội rộng rãi chưa được sử dụng triệt để trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở nước ta.

Vấn đề bảo vệ môi trường hiện nay đang được Đảng và Nhà nước Việt Nam đặc biệt quan tâm. Trong chiến lược phát triển kinh tế đến năm 2010 do Đại hội toàn quốc Đảng cộng sản Việt Nam lần thứ IX thông qua, vấn đề môi trường được nhấn mạnh: "*Phát triển nhanh, hiệu quả và bền vững, tăng trưởng kinh tế đi đôi với thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường*".[1]

1.2. Các ảnh hưởng mang tính phổ biến của môi trường

Môi trường sống trong những thập kỉ cuối của thế kỉ XX đã trở thành mối quan tâm hàng đầu của nhân loại. Khi chiến tranh lạnh đã qua đi, nguy cơ huỷ diệt hạt nhân bị đẩy lùi thì vấn đề môi trường trở nên mối quan tâm chung rất cấp bách của nhân loại. Tính phổ biến toàn cầu của vấn đề môi trường thể hiện ở các khía cạnh sau:

(1).Xem: *Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2001, tr. 162.

2 lần. Sự phát triển dân số ào ạt đã mâu thuẫn với diện tích đất và tài nguyên thiên nhiên có hạn. Dân số tăng làm cho các nhu cầu của con người đối với tài nguyên thiên nhiên, đối với môi trường vốn không phải là vô tận đã dẫn đến sự gia tăng của các yếu tố gây ô nhiễm, suy thoái và sự cố môi trường.

- Thiếu định hướng và sự kiểm soát cần thiết đối với hoạt động của con người trong môi trường cũng là nguyên nhân của tình trạng môi trường ô nhiễm và suy thoái. Mặc dù việc định hướng và kiểm soát hoạt động của con người được thực hiện chủ yếu thông qua các công cụ pháp luật và chính sách song vai trò của dư luận xã hội, của giáo dục cộng đồng cũng cần phải được coi trọng. Đáng tiếc là những công cụ định hướng và kiểm tra mang tính xã hội rộng rãi chưa được sử dụng triệt để trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở nước ta.

Vấn đề bảo vệ môi trường hiện nay đang được Đảng và Nhà nước Việt Nam đặc biệt quan tâm. Trong chiến lược phát triển kinh tế đến năm 2010 do Đại hội toàn quốc Đảng cộng sản Việt Nam lần thứ IX thông qua, vấn đề môi trường được nhấn mạnh: "*Phát triển nhanh, hiệu quả và bền vững, tăng trưởng kinh tế đi đôi với thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường*".[1]

1.2. Các ảnh hưởng mang tính phổ biến của môi trường

Môi trường sống trong những thập kỉ cuối của thế kỉ XX đã trở thành mối quan tâm hàng đầu của nhân loại. Khi chiến tranh lạnh đã qua đi, nguy cơ huỷ diệt hạt nhân bị đẩy lùi thì vấn đề môi trường trở nên mối quan tâm chung rất cấp bách của nhân loại. Tính phổ biến toàn cầu của vấn đề môi trường thể hiện ở các khía cạnh sau:

(1).Xem: *Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2001, tr. 162.

15

* Ảnh hưởng của những tác hại mà con người gây ra cho môi trường không chỉ giới hạn trong phạm vi vùng, thậm chí trong phạm vi quốc gia nơi xảy ra sự tàn phá môi trường. Các nước, các khu vực lân cận đều có thể bị ảnh hưởng bởi sự tàn phá môi trường diễn ra ở khu vực hay ở quốc gia lân cận. Ở Việt Nam, việc các khu rừng đầu nguồn bị tàn phá đã dẫn đến những cơn lũ quét gây hậu quả nghiêm trọng không chỉ cho những nơi rừng bị phá mà cả những nơi khác. Nạn cháy rừng ở đảo Kalimantan của Indonesia không chỉ ảnh hưởng đến môi trường của đất nước này mà cả của các nước khác trong khu vực. Tác hại của môi trường cũng mang tính toàn cầu. Việc con người chặt phá rừng, thải các chất khí vào bầu khí quyển đã phá vỡ tầng ôzôn, gây nên nhiều biến động bất bình thường của thiên nhiên như hiện tượng Elnino.

* Việc tàn phá môi trường ảnh hưởng đến mọi xã hội bất chấp cơ cấu chính trị, kinh tế ở đó như thế nào. Không có bất cứ xã hội nào được loại trừ khỏi sự trả thù của thiên nhiên, dẫu đó là quốc gia có tiềm lực kinh tế hùng mạnh như Hoa Kì hay quốc gia nghèo như Việt Nam, Lào hay Myanma. Tóm lại dù giàu hay nghèo, địa vị xã hội khác nhau hay giống nhau, dù được trang bị những phương tiện tối tân để cải tạo thiên nhiên hay chỉ đang ở trong thời kì lạc hậu về kĩ thuật và công nghệ, con người đều phải đối mặt với những hiểm hoạ mà sự tàn phá môi trường mang lại.

* Sự xuất hiện của các định chế pháp lí quốc tế liên quan đến môi trường thể hiện rõ tính chất toàn cầu của vấn đề môi trường. Những thập kỉ cuối của thế kỉ XX được đánh dấu bằng sự ra đời của hàng loạt các công ước quốc tế về môi trường và các tổ chức quốc tế về môi trường. Ngay cả trong các hiệp định về thành lập khu vực mậu dịch tự do cũng có các quy định cụ thể về môi trường. Chẳng hạn, trong hiệp định về NAFTA, trong các định chế của ASEAN đều chứa đựng nhiều biện pháp bảo vệ môi trường.

* Ảnh hưởng của những tác hại mà con người gây ra cho môi trường không chỉ giới hạn trong phạm vi vùng, thậm chí trong phạm vi quốc gia nơi xảy ra sự tàn phá môi trường. Các nước, các khu vực lân cận đều có thể bị ảnh hưởng bởi sự tàn phá môi trường diễn ra ở khu vực hay ở quốc gia lân cận. Ở Việt Nam, việc các khu rừng đầu nguồn bị tàn phá đã dẫn đến những cơn lũ quét gây hậu quả nghiêm trọng không chỉ cho những nơi rừng bị phá mà cả những nơi khác. Nạn cháy rừng ở đảo Kalimantan của Indonesia không chỉ ảnh hưởng đến môi trường của đất nước này mà cả của các nước khác trong khu vực. Tác hại của môi trường cũng mang tính toàn cầu. Việc con người chặt phá rừng, thải các chất khí vào bầu khí quyển đã phá vỡ tầng ôzôn, gây nên nhiều biến động bất bình thường của thiên nhiên như hiện tượng Elnino.

* Việc tàn phá môi trường ảnh hưởng đến mọi xã hội bất chấp cơ cấu chính trị, kinh tế ở đó như thế nào. Không có bất cứ xã hội nào được loại trừ khỏi sự trả thù của thiên nhiên, dẫu đó là quốc gia có tiềm lực kinh tế hùng mạnh như Hoa Kì hay quốc gia nghèo như Việt Nam, Lào hay Myanma. Tóm lại dù giàu hay nghèo, địa vị xã hội khác nhau hay giống nhau, dù được trang bị những phương tiện tối tân để cải tạo thiên nhiên hay chỉ đang ở trong thời kì lạc hậu về kĩ thuật và công nghệ, con người đều phải đối mặt với những hiểm hoạ mà sự tàn phá môi trường mang lại.

* Sự xuất hiện của các định chế pháp lí quốc tế liên quan đến môi trường thể hiện rõ tính chất toàn cầu của vấn đề môi trường. Những thập kỉ cuối của thế kỉ XX được đánh dấu bằng sự ra đời của hàng loạt các công ước quốc tế về môi trường và các tổ chức quốc tế về môi trường. Ngay cả trong các hiệp định về thành lập khu vực mậu dịch tự do cũng có các quy định cụ thể về môi trường. Chẳng hạn, trong hiệp định về NAFTA, trong các định chế của ASEAN đều chứa đựng nhiều biện pháp bảo vệ môi trường.

16

* Vấn đề bảo vệ môi trường đã trở thành một trong các yếu tố của chính sách phát triển kinh tế và xã hội của mỗi quốc gia. Điều kiện về bảo vệ môi trường là một trong những điều khoản của các hợp đồng liên doanh, đầu tư nước ngoài kí kết giữa các tổ chức kinh tế thuộc nhiều quốc gia khác nhau.

1.3. Môi trường và sự phát triển bền vững

Phát triển bền vững là phạm trù được hình thành do nhu cầu của việc bảo vệ môi trường. Thực chất của phát triển bền vững là sự kết hợp giữa phát triển với việc duy trì môi trường hay nói cách khác là yếu tố cơ bản của phát triển bền vững là quyền phát triển và sự cần thiết phải chăm sóc môi trường. Mặc dù chưa có định nghĩa toàn diện và thống nhất về phát triển bền vững song về thực chất đó là mối liên kết không thể tách rời giữa phát triển và bảo vệ môi trường. Mối liên kết này được đề cập lần đầu tiên trong Báo cáo Brundtland. Báo cáo này nhấn mạnh: "*Môi trường sinh thái và nền kinh tế ngày càng trở nên hoà quyện lẫn nhau xét cả ở cấp độ vùng, khu vực, quốc gia lẫn quốc tế*".[1] Mối liên kết này cũng được khẳng định trong nguyên tắc thứ 13 của Tuyên bố Stockholm: "*Nhằm đạt được việc quản lí tài nguyên hợp lí và tiến đến cải thiện môi trường, các nước cần phải chấp nhận cách tiếp cận tổng hợp và phối hợp trong quy hoạch phát triển nhằm bảo đảm phát triển tương hợp với nhu cầu bảo vệ và cải thiện môi trường vì lợi ích của nhân dân các nước*".[2] Trong Tuyên bố Rio de Janeiro, khái niệm phát triển bền vững được đề cập rõ nét và toàn diện hơn. Nguyên tắc thứ 4 của Tuyên bố này nêu rõ: "*Để thực hiện được sự phát triển bền vững, sự bảo vệ môi trường nhất*

---

(1).Xem: The Challenge of Environment, UNDP, Annual Report, tr. 3.
(2).Xem: *Các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường*, Nxb. Chính trị quốc gia, 1995, tr. 14.

* Vấn đề bảo vệ môi trường đã trở thành một trong các yếu tố của chính sách phát triển kinh tế và xã hội của mỗi quốc gia. Điều kiện về bảo vệ môi trường là một trong những điều khoản của các hợp đồng liên doanh, đầu tư nước ngoài kí kết giữa các tổ chức kinh tế thuộc nhiều quốc gia khác nhau.

1.3. Môi trường và sự phát triển bền vững

Phát triển bền vững là phạm trù được hình thành do nhu cầu của việc bảo vệ môi trường. Thực chất của phát triển bền vững là sự kết hợp giữa phát triển với việc duy trì môi trường hay nói cách khác là yếu tố cơ bản của phát triển bền vững là quyền phát triển và sự cần thiết phải chăm sóc môi trường. Mặc dù chưa có định nghĩa toàn diện và thống nhất về phát triển bền vững song về thực chất đó là mối liên kết không thể tách rời giữa phát triển và bảo vệ môi trường. Mối liên kết này được đề cập lần đầu tiên trong Báo cáo Brundtland. Báo cáo này nhấn mạnh: "*Môi trường sinh thái và nền kinh tế ngày càng trở nên hoà quyện lẫn nhau xét cả ở cấp độ vùng, khu vực, quốc gia lẫn quốc tế*".[1] Mối liên kết này cũng được khẳng định trong nguyên tắc thứ 13 của Tuyên bố Stockholm: "*Nhằm đạt được việc quản lí tài nguyên hợp lí và tiến đến cải thiện môi trường, các nước cần phải chấp nhận cách tiếp cận tổng hợp và phối hợp trong quy hoạch phát triển nhằm bảo đảm phát triển tương hợp với nhu cầu bảo vệ và cải thiện môi trường vì lợi ích của nhân dân các nước*".[2] Trong Tuyên bố Rio de Janeiro, khái niệm phát triển bền vững được đề cập rõ nét và toàn diện hơn. Nguyên tắc thứ 4 của Tuyên bố này nêu rõ: "*Để thực hiện được sự phát triển bền vững, sự bảo vệ môi trường nhất*

(1).Xem: The Challenge of Environment, UNDP, Annual Report, tr. 3.
(2).Xem: *Các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường*, Nxb. Chính trị quốc gia, 1995, tr. 14.

17

thiết sẽ là bộ phận cấu thành của quá trình phát triển và không thể xem xét tách rời quá trình đó".[1]

Phát triển bền vững được hiểu dưới nhiều khía cạnh và theo nhiều cách tiếp cận khác nhau. Có cách hiểu phát triển bền vững bao gồm những khía cạnh xã hội và hoạch định chính sách và cũng có cách hiểu chỉ thuần tuý dưới góc độ môi trường. Chẳng hạn, trong những nghiên cứu của Brundtland, phát triển bền vững phải thoả mãn các yếu tố sau: Sự xoá bỏ nghèo đói và bóc lột; sự giữ gìn và tăng cường các nguồn tài nguyên mà chỉ với chúng mới có thể đảm bảo việc xoá nghèo được liên tục; phải bao gồm sự tăng trưởng cả kinh tế lẫn văn hoá xã hội; và sự thống nhất giữa môi trường sinh thái và kinh tế trong hoạch dịnh chính sách.[2] Chính phủ Canada tiếp cận phát triển bền vững theo ba tiêu chí mang tính định mục tiêu: Mục tiêu kinh tế là phải tạo ra được sản xuất hàng hoá và dịch vụ với nguyên tắc chi phối là hiệu quả; mục tiêu môi trường là gìn giữ và quản lí tốt các nguồn tài nguyên thiên nhiên với nguyên tắc chi phối là bảo vệ đa dạng sinh học và tính thống nhất của sinh thái; mục tiêu xã hội là gìn giữ và nâng cao chất lượng cuộc sống với nguyên tắc chi phối là công bằng. Nhà nước Việt Nam có quan điểm thống nhất về phát triển bền vững là "*phát triển đáp ứng được nhu cầu của hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu đó của các thế hệ tương lai trên cơ sở kết hợp chặt chẽ, hài hoà giữa tăng trưởng kinh tế, bảo đảm tiến bộ xã hội và bảo vệ môi trường*" (khoản 4 Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2014). Tuy có sự khác nhau về cách tiếp cận song về cơ bản các tiêu chí của phát triển bền vững được đưa ra tương đối thống nhất. Đó là: Sự phát triển kinh tế, sự bảo vệ môi trường và sự thoả mãn các yêu cầu cuộc sống con người.

---

(1).Xem: *Các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường*, Nxb. Chính trị quốc gia, 1995, tr. 33.
(2).Xem: The First Global Revolution, New York 1991, tr. 49.

thiết sẽ là bộ phận cấu thành của quá trình phát triển và không thể xem xét tách rời quá trình đó".[1]

Phát triển bền vững được hiểu dưới nhiều khía cạnh và theo nhiều cách tiếp cận khác nhau. Có cách hiểu phát triển bền vững bao gồm những khía cạnh xã hội và hoạch định chính sách và cũng có cách hiểu chỉ thuần tuý dưới góc độ môi trường. Chẳng hạn, trong những nghiên cứu của Brundtland, phát triển bền vững phải thoả mãn các yếu tố sau: Sự xoá bỏ nghèo đói và bóc lột; sự giữ gìn và tăng cường các nguồn tài nguyên mà chỉ với chúng mới có thể đảm bảo việc xoá nghèo được liên tục; phải bao gồm sự tăng trưởng cả kinh tế lẫn văn hoá xã hội; và sự thống nhất giữa môi trường sinh thái và kinh tế trong hoạch dịnh chính sách.[2] Chính phủ Canada tiếp cận phát triển bền vững theo ba tiêu chí mang tính định mục tiêu: Mục tiêu kinh tế là phải tạo ra được sản xuất hàng hoá và dịch vụ với nguyên tắc chi phối là hiệu quả; mục tiêu môi trường là gìn giữ và quản lí tốt các nguồn tài nguyên thiên nhiên với nguyên tắc chi phối là bảo vệ đa dạng sinh học và tính thống nhất của sinh thái; mục tiêu xã hội là gìn giữ và nâng cao chất lượng cuộc sống với nguyên tắc chi phối là công bằng. Nhà nước Việt Nam có quan điểm thống nhất về phát triển bền vững là "*phát triển đáp ứng được nhu cầu của hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu đó của các thế hệ tương lai trên cơ sở kết hợp chặt chẽ, hài hoà giữa tăng trưởng kinh tế, bảo đảm tiến bộ xã hội và bảo vệ môi trường*" (khoản 4 Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2014). Tuy có sự khác nhau về cách tiếp cận song về cơ bản các tiêu chí của phát triển bền vững được đưa ra tương đối thống nhất. Đó là: Sự phát triển kinh tế, sự bảo vệ môi trường và sự thoả mãn các yêu cầu cuộc sống con người.

(1).Xem: *Các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường*, Nxb. Chính trị quốc gia, 1995, tr. 33.
(2).Xem: The First Global Revolution, New York 1991, tr. 49.

18

Phát triển bền vững có những đòi hỏi riêng của nó về mặt tài chính, về mặt định chế và pháp luật. Tuỳ theo phạm vi, quốc gia hay quốc tế, phát triển bền vững sẽ đặt ra những đòi hỏi khác nhau trên các bình diện kể trên. Trong phạm vi quốc gia, phát triển bền vững đòi hỏi được thể chế hoá dưới những hình thức sau:

- Quyết định chính sách và các cơ quan quyết định chính sách: Quyết định chính sách là bước quan trọng trong phát triển bền vững. Khả năng kết hợp giữa phát triển và bảo vệ môi trường phụ thuộc rất lớn việc ban hành các chính sách đúng đắn. Thực tế ở nhiều nước, đặc biệt là các nước đang phát triển, nơi mà việc quyết định chính sách thường bị chi phối bởi một nhóm hoặc một cá nhân cho thấy ảnh hưởng to lớn của việc quyết định chính sách đối với phát triển bền vững. Gắn liền với việc ra chính sách là vị trí và thẩm quyền của cơ quan ban hành chính sách và quyết định. Việc xác định đúng vị trí, tạo ra được sự kiểm soát và kiềm chế lẫn nhau giữa các hệ cơ quan quyền lực nhà nước cũng là yếu tố định chế quan trọng của phát triển bền vững. Các quyết định sẽ ít bị mang tính chất tham nhũng, ít bị chi phối bởi lợi ích cá nhân nếu như các cơ quan ban hành chúng được đặt dưới sự giám sát của cộng đồng hoặc các cơ quan nhà nước khác. Không chỉ ở các nước đang phát triển mà ngay ở các nước phát triển, việc hoàn thiện cơ quan quyết định chính sách cũng đang là vấn đề dáng quan tâm.

- Ban hành pháp luật và thực thi pháp luật: Pháp luật là công cụ đặc biệt quan trọng để đảm bảo phát triển bền vững. Vai trò, vị trí của pháp luật được xem xét trong phần tiếp theo của chương này.

- Giải quyết tranh chấp: Cơ chế giải quyết các tranh chấp có ý nghĩa quan trọng trong việc đảm bảo cho các quan hệ xã hội phát triển ổn định và các lợi ích hợp pháp được bảo vệ thoả dáng. Phát triển bền vững sẽ gặp khó khăn nếu như các quan hệ kinh tế xã hội không được điều tiết thích hợp thông qua nhiều biện pháp trong đó có việc giải quyết tranh chấp. Với tư cách là

Phát triển bền vững có những đòi hỏi riêng của nó về mặt tài chính, về mặt định chế và pháp luật. Tuỳ theo phạm vi, quốc gia hay quốc tế, phát triển bền vững sẽ đặt ra những đòi hỏi khác nhau trên các bình diện kể trên. Trong phạm vi quốc gia, phát triển bền vững đòi hỏi được thể chế hoá dưới những hình thức sau:

- Quyết định chính sách và các cơ quan quyết định chính sách: Quyết định chính sách là bước quan trọng trong phát triển bền vững. Khả năng kết hợp giữa phát triển và bảo vệ môi trường phụ thuộc rất lớn việc ban hành các chính sách đúng đắn. Thực tế ở nhiều nước, đặc biệt là các nước đang phát triển, nơi mà việc quyết định chính sách thường bị chi phối bởi một nhóm hoặc một cá nhân cho thấy ảnh hưởng to lớn của việc quyết định chính sách đối với phát triển bền vững. Gắn liền với việc ra chính sách là vị trí và thẩm quyền của cơ quan ban hành chính sách và quyết định. Việc xác định đúng vị trí, tạo ra được sự kiểm soát và kiềm chế lẫn nhau giữa các hệ cơ quan quyền lực nhà nước cũng là yếu tố định chế quan trọng của phát triển bền vững. Các quyết định sẽ ít bị mang tính chất tham nhũng, ít bị chi phối bởi lợi ích cá nhân nếu như các cơ quan ban hành chúng được đặt dưới sự giám sát của cộng đồng hoặc các cơ quan nhà nước khác. Không chỉ ở các nước đang phát triển mà ngay ở các nước phát triển, việc hoàn thiện cơ quan quyết định chính sách cũng đang là vấn đề dáng quan tâm.

- Ban hành pháp luật và thực thi pháp luật: Pháp luật là công cụ đặc biệt quan trọng để đảm bảo phát triển bền vững. Vai trò, vị trí của pháp luật được xem xét trong phần tiếp theo của chương này.

- Giải quyết tranh chấp: Cơ chế giải quyết các tranh chấp có ý nghĩa quan trọng trong việc đảm bảo cho các quan hệ xã hội phát triển ổn định và các lợi ích hợp pháp được bảo vệ thoả dáng. Phát triển bền vững sẽ gặp khó khăn nếu như các quan hệ kinh tế xã hội không được điều tiết thích hợp thông qua nhiều biện pháp trong đó có việc giải quyết tranh chấp. Với tư cách là

19

yếu tố định chế của phát triển bền vững, giải quyết tranh chấp cần được chú ý phát triển mạnh hơn nữa, đặc biệt ở nước ta và các nước đang phát triển khác.

- Hợp tác quốc tế: Tính toàn cầu và ảnh hưởng toàn cầu của môi trường đòi hỏi việc phải có nhiều hình thức hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phát triển bền vững. Hai thập kỉ vừa qua đã chứng kiến nhiều bước phát triển của quá trình hợp tác quốc tế và những định chế pháp lí, tổ chức thích hợp. Các công ước quốc tế đa phương, các định chế tổ chức quốc tế đã được hình thành nhằm tạo ra sự phát triển bền vững toàn cầu. WTO, UNCSD, WCED là những ví dụ quan trọng của quá trình hợp tác quốc tế vì sự phát triển bền vững.

II. BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VÀ VAI TRÒ CỦA PHÁP LUẬT

2.1. Sự cần thiết phải bảo vệ môi trường và các cấp độ bảo vệ môi trường

Nguy cơ môi trường bị huỷ hoại với những hậu quả nghiêm trọng của nó đã buộc các quốc gia chú ý hơn tới những biện pháp hữu hiệu nhằm bảo vệ môi trường. Nhiều biện pháp kinh tế, xã hội, tổ chức được triển khai nhằm thực hiện việc bảo vệ có hiệu quả môi trường. Nhiều quốc gia đã thực hiện việc giảm hoặc miễn thuế đối với kinh doanh trồng rừng, miễn thuế đối với các chi phí đầu tư vào các biện pháp bảo vệ môi trường, áp dụng việc đánh giá tác động môi trường đối với các dự án đầu tư, dự án sản xuất kinh doanh của các tổ chức và cá nhân trong nước. Nhiều trung tâm nghiên cứu môi trường được thành lập để nghiên cứu các tác động của môi trường và các biện pháp đối phó nhằm giảm thiểu những hậu quả tiêu cực mà sự trả thù của môi trường có thể mang lại. Những quyết định của Chính phủ về đóng cửa rừng, về việc khoanh vùng các khu bảo tồn thiên nhiên, lập vườn quốc gia đã góp phần đáng kể trong việc ngăn cản sự huỷ hoại môi trường.

yếu tố định chế của phát triển bền vững, giải quyết tranh chấp cần được chú ý phát triển mạnh hơn nữa, đặc biệt ở nước ta và các nước đang phát triển khác.

- Hợp tác quốc tế: Tính toàn cầu và ảnh hưởng toàn cầu của môi trường đòi hỏi việc phải có nhiều hình thức hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phát triển bền vững. Hai thập kỉ vừa qua đã chứng kiến nhiều bước phát triển của quá trình hợp tác quốc tế và những định chế pháp lí, tổ chức thích hợp. Các công ước quốc tế đa phương, các định chế tổ chức quốc tế đã được hình thành nhằm tạo ra sự phát triển bền vững toàn cầu. WTO, UNCSD, WCED là những ví dụ quan trọng của quá trình hợp tác quốc tế vì sự phát triển bền vững.

II. BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VÀ VAI TRÒ CỦA PHÁP LUẬT

2.1. Sự cần thiết phải bảo vệ môi trường và các cấp độ bảo vệ môi trường

Nguy cơ môi trường bị huỷ hoại với những hậu quả nghiêm trọng của nó đã buộc các quốc gia chú ý hơn tới những biện pháp hữu hiệu nhằm bảo vệ môi trường. Nhiều biện pháp kinh tế, xã hội, tổ chức được triển khai nhằm thực hiện việc bảo vệ có hiệu quả môi trường. Nhiều quốc gia đã thực hiện việc giảm hoặc miễn thuế đối với kinh doanh trồng rừng, miễn thuế đối với các chi phí đầu tư vào các biện pháp bảo vệ môi trường, áp dụng việc đánh giá tác động môi trường đối với các dự án đầu tư, dự án sản xuất kinh doanh của các tổ chức và cá nhân trong nước. Nhiều trung tâm nghiên cứu môi trường được thành lập để nghiên cứu các tác động của môi trường và các biện pháp đối phó nhằm giảm thiểu những hậu quả tiêu cực mà sự trả thù của môi trường có thể mang lại. Những quyết định của Chính phủ về đóng cửa rừng, về việc khoanh vùng các khu bảo tồn thiên nhiên, lập vườn quốc gia đã góp phần đáng kể trong việc ngăn cản sự huỷ hoại môi trường.

20

Bảo vệ môi trường là yếu tố quan trọng trong chiến lược phát triển của các quốc gia và vì thế nó được thực hiện dưới nhiều cấp độ khác nhau.

- Cấp độ cá nhân: Môi trường có ảnh hưởng tới bất cứ cá nhân nào. Vì vậy việc bảo vệ môi trường phải được coi là công việc của từng cá nhân. Mỗi cá nhân có trách nhiệm thực hiện đúng những quy định của pháp luật, các quy tắc của cộng đồng để giữ gìn môi trường sống. Việc phát huy hoạt động bảo vệ môi trường ở cấp độ cá nhân hiện nay cần được chú trọng. Quan niệm cho rằng bảo vệ môi trường là công việc của các cơ quan quản lí, các tổ chức bảo vệ môi trường đã dẫn đến sự thờ ơ và thiếu trách nhiệm của mỗi cá nhân đối với môi trường. Chính vì lí do này mà nhiều khu rừng nguyên sinh bị cháy, bị khai thác đến mức huỷ hoại bởi những cá nhân. Các hành động riêng lẽ của cá nhân có thể góp phần bảo vệ tốt môi trường và cũng có thể làm tổn hại đến môi trường. Giải pháp cơ bản cho việc nâng cao hiệu quả bảo vệ môi trường ở cấp độ cá nhân nằm ở việc giáo dục nhằm nâng cao nhận thức về tầm quan trọng của môi trường.

- Cấp độ cộng đồng: Cộng đồng là tập thể người có gắn kết với nhau bằng những yếu tố kinh tế, xã hội hoặc tổ chức, chính trị. Tồn tại dưới bất cứ hình thức nào, gắn kết với nhau bằng những yếu tố nào, các cộng đồng đều phải quan tâm và bảo vệ môi trường vì lợi ích của chính mình. Ở cấp độ cộng đồng, các biện pháp giáo dục, các hành động tập thể cần được đặc biệt chú trọng. Vai trò của cộng đồng đối với việc bảo vệ môi trường là vô cùng to lớn. Cộng đồng, nhất là cộng đồng làng, bản có mối liên hệ mật thiết với môi trường với nhiều lợi ích ràng buộc. Sự thống nhất và ràng buộc bởi lợi ích chung này là nền tảng quan trọng cho việc huy động cộng đồng tham gia bảo vệ môi trường. Nhiều cộng đồng đã đưa ra các quy tắc, các chương trình và biện pháp khác nhằm nhằm bảo vệ môi trường. Một trong những biện pháp pháp thu hút sự tham gia

Bảo vệ môi trường là yếu tố quan trọng trong chiến lược phát triển của các quốc gia và vì thế nó được thực hiện dưới nhiều cấp độ khác nhau.

- Cấp độ cá nhân: Môi trường có ảnh hưởng tới bất cứ cá nhân nào. Vì vậy việc bảo vệ môi trường phải được coi là công việc của từng cá nhân. Mỗi cá nhân có trách nhiệm thực hiện đúng những quy định của pháp luật, các quy tắc của cộng đồng để giữ gìn môi trường sống. Việc phát huy hoạt động bảo vệ môi trường ở cấp độ cá nhân hiện nay cần được chú trọng. Quan niệm cho rằng bảo vệ môi trường là công việc của các cơ quan quản lí, các tổ chức bảo vệ môi trường đã dẫn đến sự thờ ơ và thiếu trách nhiệm của mỗi cá nhân đối với môi trường. Chính vì lí do này mà nhiều khu rừng nguyên sinh bị cháy, bị khai thác đến mức huỷ hoại bởi những cá nhân. Các hành động riêng lẽ của cá nhân có thể góp phần bảo vệ tốt môi trường và cũng có thể làm tổn hại đến môi trường. Giải pháp cơ bản cho việc nâng cao hiệu quả bảo vệ môi trường ở cấp độ cá nhân nằm ở việc giáo dục nhằm nâng cao nhận thức về tầm quan trọng của môi trường.

- Cấp độ cộng đồng: Cộng đồng là tập thể người có gắn kết với nhau bằng những yếu tố kinh tế, xã hội hoặc tổ chức, chính trị. Tồn tại dưới bất cứ hình thức nào, gắn kết với nhau bằng những yếu tố nào, các cộng đồng đều phải quan tâm và bảo vệ môi trường vì lợi ích của chính mình. Ở cấp độ cộng đồng, các biện pháp giáo dục, các hành động tập thể cần được đặc biệt chú trọng. Vai trò của cộng đồng đối với việc bảo vệ môi trường là vô cùng to lớn. Cộng đồng, nhất là cộng đồng làng, bản có mối liên hệ mật thiết với môi trường với nhiều lợi ích ràng buộc. Sự thống nhất và ràng buộc bởi lợi ích chung này là nền tảng quan trọng cho việc huy động cộng đồng tham gia bảo vệ môi trường. Nhiều cộng đồng đã đưa ra các quy tắc, các chương trình và biện pháp khác nhằm nhằm bảo vệ môi trường. Một trong những biện pháp pháp thu hút sự tham gia

21

tích cực của cộng đồng vào việc bảo vệ môi trường là sự phân phối công bằng các nguồn tài nguyên môi trường.

- Cấp độ địa phương, vùng: Do đặc điểm của môi trường, đặc biệt là các yếu tố môi trường như nước, không khí, việc bảo vệ môi trường sẽ trở nên có hiệu quả nếu được thực hiện ở phạm vi lớn hơn với sự tham gia của nhiều cộng đồng hơn. Hiện nay, ở Việt Nam việc bảo vệ môi trường ở cấp độ địa phương được thực hiện theo nguyên tắc địa giới hành chính. Cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện việc bảo vệ môi trường là cơ quan hành chính nhà nước địa phương.

- Cấp độ quốc gia: Việc bảo vệ môi trường ở cấp độ quốc gia được thực hiện thông qua hoạt động quản lí thống nhất của Nhà nước trung ương. Nhà nước thông qua các công cụ và hình thức khác nhau để thực hiện việc bảo vệ môi trường. Cấp độ quốc gia về bảo vệ môi trường được xem xét kĩ trong toàn bộ giáo trình này.

- Cấp độ quốc tế: Thế giới hiện nay đang chứng kiến những cố gắng lớn lao của nhân loại trong việc bảo vệ môi trường. Các tổ chức, các công ước quốc tế lần lượt ra đời để bảo vệ môi trường ở cấp độ quốc tế. Phần này sẽ được xem xét kĩ hơn trong các chương XIV, XV của giáo trình này.

2.2. Các biện pháp bảo vệ môi trường

Môi trường có thể được bảo vệ không những dưới nhiều cấp độ mà còn bằng những biện pháp khác nhau. Tuy nhiên, những biện pháp cơ bản vẫn là biện pháp tổ chức-chính trị, giáo dục, công nghệ, kinh tế và pháp lí.

2.2.1. Biện pháp tổ chức - chính trị

Chính trị được coi là một trong những biện pháp quan trọng của bảo vệ môi trường. Chính trị là mối quan hệ phát sinh giữa các giai cấp, các nhóm người trong xã hội nhằm thực hiện quyền lực chính trị. Các biện pháp chính trị được thực hiện nhằm xây dựng hoặc củng cố quyền lực và ảnh hưởng chính trị.

tích cực của cộng đồng vào việc bảo vệ môi trường là sự phân phối công bằng các nguồn tài nguyên môi trường.

- Cấp độ địa phương, vùng: Do đặc điểm của môi trường, đặc biệt là các yếu tố môi trường như nước, không khí, việc bảo vệ môi trường sẽ trở nên có hiệu quả nếu được thực hiện ở phạm vi lớn hơn với sự tham gia của nhiều cộng đồng hơn. Hiện nay, ở Việt Nam việc bảo vệ môi trường ở cấp độ địa phương được thực hiện theo nguyên tắc địa giới hành chính. Cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện việc bảo vệ môi trường là cơ quan hành chính nhà nước địa phương.

- Cấp độ quốc gia: Việc bảo vệ môi trường ở cấp độ quốc gia được thực hiện thông qua hoạt động quản lí thống nhất của Nhà nước trung ương. Nhà nước thông qua các công cụ và hình thức khác nhau để thực hiện việc bảo vệ môi trường. Cấp độ quốc gia về bảo vệ môi trường được xem xét kĩ trong toàn bộ giáo trình này.

- Cấp độ quốc tế: Thế giới hiện nay đang chứng kiến những cố gắng lớn lao của nhân loại trong việc bảo vệ môi trường. Các tổ chức, các công ước quốc tế lần lượt ra đời để bảo vệ môi trường ở cấp độ quốc tế. Phần này sẽ được xem xét kĩ hơn trong các chương XIV, XV của giáo trình này.

2.2. Các biện pháp bảo vệ môi trường

Môi trường có thể được bảo vệ không những dưới nhiều cấp độ mà còn bằng những biện pháp khác nhau. Tuy nhiên, những biện pháp cơ bản vẫn là biện pháp tổ chức-chính trị, giáo dục, công nghệ, kinh tế và pháp lí.

2.2.1. Biện pháp tổ chức - chính trị

Chính trị được coi là một trong những biện pháp quan trọng của bảo vệ môi trường. Chính trị là mối quan hệ phát sinh giữa các giai cấp, các nhóm người trong xã hội nhằm thực hiện quyền lực chính trị. Các biện pháp chính trị được thực hiện nhằm xây dựng hoặc củng cố quyền lực và ảnh hưởng chính trị.

22

Ở các nước phát triển, vấn đề môi trường được các đảng phái, tổ chức sử dụng triệt để để thu hút sự ủng hộ chính trị từ quần chúng và các tổ chức xã hội. Nhiều đảng phái chính trị mang màu sắc môi trường đã xuất hiện. Đảng Xanh (Green Party) ở các nước châu Âu là tổ chức chính trị của những người bảo vệ môi trường. Hoạt động của các đảng này ngày càng thu hút sự quan tâm của xã hội và có vị trị ngày càng vững chắc ở trong các cơ cấu quyền lực ở những nước này. Tại Đức, Thụy Điển, đảng Xanh tạo nên một phái mạnh trong Quốc hội hai nước này.

Ở Việt Nam, các biện pháp chính trị được sử dụng trong bảo vệ môi trường mang sắc thái khác. Đảng cộng sản Việt Nam đưa vấn đề môi trường vào cương lĩnh, chiến lược hành động của mình không nhằm mục đích tranh cử hay giành quyền lực chính trị mà nhằm làm tăng thêm chính chất toàn diện, đúng đắn và khả thi của cương lĩnh, chiến lược đó để trên cơ sở nâng cao vai trò lãnh đạo của Đảng trong xã hội. Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15/11/2004 của Bộ chính trị Ban chấp hành trung ương Đảng về bảo vệ môi trường trong thời kì đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước đã nhấn mạnh: "*Bảo vệ môi trường là một trong những vấn đề sống còn của nhân loại; là nhân tố bảo đảm sức khoẻ và chất lượng cuộc sống của nhân dân; góp phần quan trọng vào việc phát triển kinh tế-xã hội, ổn định chính trị, an ninh quốc phòng và thúc đẩy hội nhập kinh tế quốc tế của nước ta*".

Ý nghĩa của các biện pháp chính trị trong bảo vệ môi trường thể hiện qua một số điểm chính sau:

- Vấn đề về bảo vệ môi trường trở thành các nhiệm vụ chính trị mỗi khi các tổ chức chính trị, đảng phái đưa chúng vào các cương lĩnh hoạt động của mình;

- Bằng vận động chính trị, vấn đề bảo vệ môi trường sẽ được thể chế hoá thành các chính sách, pháp luật.

Ở các nước phát triển, vấn đề môi trường được các đảng phái, tổ chức sử dụng triệt để để thu hút sự ủng hộ chính trị từ quần chúng và các tổ chức xã hội. Nhiều đảng phái chính trị mang màu sắc môi trường đã xuất hiện. Đảng Xanh (Green Party) ở các nước châu Âu là tổ chức chính trị của những người bảo vệ môi trường. Hoạt động của các đảng này ngày càng thu hút sự quan tâm của xã hội và có vị trị ngày càng vững chắc ở trong các cơ cấu quyền lực ở những nước này. Tại Đức, Thụy Điển, đảng Xanh tạo nên một phái mạnh trong Quốc hội hai nước này.

Ở Việt Nam, các biện pháp chính trị được sử dụng trong bảo vệ môi trường mang sắc thái khác. Đảng cộng sản Việt Nam đưa vấn đề môi trường vào cương lĩnh, chiến lược hành động của mình không nhằm mục đích tranh cử hay giành quyền lực chính trị mà nhằm làm tăng thêm chính chất toàn diện, đúng đắn và khả thi của cương lĩnh, chiến lược đó để trên cơ sở nâng cao vai trò lãnh đạo của Đảng trong xã hội. Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15/11/2004 của Bộ chính trị Ban chấp hành trung ương Đảng về bảo vệ môi trường trong thời kì đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước đã nhấn mạnh: "*Bảo vệ môi trường là một trong những vấn đề sống còn của nhân loại; là nhân tố bảo đảm sức khoẻ và chất lượng cuộc sống của nhân dân; góp phần quan trọng vào việc phát triển kinh tế-xã hội, ổn định chính trị, an ninh quốc phòng và thúc đẩy hội nhập kinh tế quốc tế của nước ta*".

Ý nghĩa của các biện pháp chính trị trong bảo vệ môi trường thể hiện qua một số điểm chính sau:

- Vấn đề về bảo vệ môi trường trở thành các nhiệm vụ chính trị mỗi khi các tổ chức chính trị, đảng phái đưa chúng vào các cương lĩnh hoạt động của mình;

- Bằng vận động chính trị, vấn đề bảo vệ môi trường sẽ được thể chế hoá thành các chính sách, pháp luật.

23

2.2.2. Biện pháp kinh tế

Các biện pháp kinh tế được sử dụng khá hiệu quả trong các hoạt động quản lí vi mô và vĩ mô đối với nền kinh tế. Trong quản lí và bảo vệ môi trường, các biện pháp kinh tế cũng phát huy tác dụng của nó. Sử dụng biện pháp kinh tế là sử dụng đến những đòn bẩy lợi ích kinh tế. Thực chất của phương pháp kinh tế trong bảo vệ môi trường là việc dùng những lợi ích vật chất để kích thích chủ thể thực hiện những hoạt động có lợi cho môi trường, cho cộng đồng. Các biện pháp kinh tế được thực hiện trong lĩnh vực bảo vệ môi trường bao gồm:

- Thành lập các quỹ bảo vệ môi trường;
- Áp dụng các ưu đãi về thuế đối với những doanh nghiệp, những dự án có các giải pháp tốt về bảo vệ môi trường;
- Áp dụng thuế suất cao đối với những sản phẩm mà việc sản xuất chúng có tác động xấu đến môi trường;
- Gắn hạn chế hoặc khuyến khích thương mại với việc bảo vệ môi trường. Các hiệp định của GATT trước đây và WTO hiện nay đã tích cực áp dụng biện pháp này.

Các biện pháp kinh tế rất phong phú và đa dạng. Việc sử dụng chúng trong bảo vệ môi trường phụ thuộc rất nhiều vào các yếu tố khác nhau. Tuy nhiên, về cơ bản, các biện pháp kinh tế thường mang lại hiệu quả cao hơn trong bảo vệ môi trường so với các biện pháp khác.

2.2.3. Biện pháp khoa học - công nghệ

Môi trường được tạo bởi nhiều yếu tố vật chất phức tạp. Việc tìm hiểu cấu trúc, quy luật hoạt động và các ảnh hưởng của môi trường nói chung và các yếu tố cấu thành nó nói riêng không thể thực hiện được một cách đầy đủ nếu thiếu các biện pháp khoa học và công nghệ. Tương tự, việc bảo vệ môi trường cũng không thể thiếu các giải pháp khoa học, kĩ thuật và công nghệ. Ví dụ đơn

2.2.2. Biện pháp kinh tế

Các biện pháp kinh tế được sử dụng khá hiệu quả trong các hoạt động quản lí vi mô và vĩ mô đối với nền kinh tế. Trong quản lí và bảo vệ môi trường, các biện pháp kinh tế cũng phát huy tác dụng của nó. Sử dụng biện pháp kinh tế là sử dụng đến những đòn bẩy lợi ích kinh tế. Thực chất của phương pháp kinh tế trong bảo vệ môi trường là việc dùng những lợi ích vật chất để kích thích chủ thể thực hiện những hoạt động có lợi cho môi trường, cho cộng đồng. Các biện pháp kinh tế được thực hiện trong lĩnh vực bảo vệ môi trường bao gồm:

- Thành lập các quỹ bảo vệ môi trường;
- Áp dụng các ưu đãi về thuế đối với những doanh nghiệp, những dự án có các giải pháp tốt về bảo vệ môi trường;
- Áp dụng thuế suất cao đối với những sản phẩm mà việc sản xuất chúng có tác động xấu đến môi trường;
- Gắn hạn chế hoặc khuyến khích thương mại với việc bảo vệ môi trường. Các hiệp định của GATT trước đây và WTO hiện nay đã tích cực áp dụng biện pháp này.

Các biện pháp kinh tế rất phong phú và đa dạng. Việc sử dụng chúng trong bảo vệ môi trường phụ thuộc rất nhiều vào các yếu tố khác nhau. Tuy nhiên, về cơ bản, các biện pháp kinh tế thường mang lại hiệu quả cao hơn trong bảo vệ môi trường so với các biện pháp khác.

2.2.3. Biện pháp khoa học - công nghệ

Môi trường được tạo bởi nhiều yếu tố vật chất phức tạp. Việc tìm hiểu cấu trúc, quy luật hoạt động và các ảnh hưởng của môi trường nói chung và các yếu tố cấu thành nó nói riêng không thể thực hiện được một cách đầy đủ nếu thiếu các biện pháp khoa học và công nghệ. Tương tự, việc bảo vệ môi trường cũng không thể thiếu các giải pháp khoa học, kĩ thuật và công nghệ. Ví dụ đơn

24

giản là việc xử lí chất thải. Nếu như các cộng đồng chỉ xử lí chất thải bằng các phương pháp thủ công như đốt rác, chôn rác thì việc tránh ô nhiễm này sẽ dẫn tới sự ô nhiễm khác. Khi số lượng dân cư ngày càng đông hơn thì công nghệ xử lí chất thải đòi hỏi phải có những biện pháp khoa học, kĩ thuật và công nghệ tiên tiến. Việc áp dụng các biện pháp khoa học, kĩ thuật và công nghệ được khẳng định trong nguyên tắc thứ 9 của Tuyên bố Rio De Janeiro.

2.2.4. Biện pháp giáo dục

Ý thức của cộng đồng về bảo vệ môi trường sẽ được nâng cao thông qua các hoạt động tuyên truyền và giáo dục. Càng mở rộng các hoạt động giáo dục cộng đồng về tác hại của sự ô nhiễm, suy thoái môi trường thì càng nâng cao được hiệu quả của công tác bảo vệ môi trường. Vai trò của giáo dục đặc biệt quan trọng. Khi con người ta vì sự vô thức dã tàn phá chính môi trường trong đó họ đang sống thì việc thức tỉnh họ là điều cần thực hiện trước sự trừng phạt và răn đe. Khi con người dã có ý thức tự giác thì việc bảo vệ môi trường sẽ dễ dàng được thực hiện một cách có hiệu quả. Đó chính là thực chất và ý nghĩa của biện pháp giáo dục. Chính vì tầm quan trọng của giáo dục cộng đồng nên Tuyên bố Rio de Janeiro cũng dã coi đó là một nguyên tắc quan trọng mà các quốc gia kí Tuyên bố cần thực hiện. Đảng cộng sản Việt Nam và Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam cũng đặc biệt chú ý đến việc giáo dục cộng đồng về bảo vệ môi trường.[1] Các biện pháp giáo dục ý thức bảo vệ pháp luật có thể thực hiện dưới nhiều hình thức, cấp độ và phạm vi khác nhau. Điển hình là các hình thức sau:

- Đưa giáo dục ý thức bảo vệ môi trường vào chương trình học tập chính thức của các trường phổ thông, dạy nghề, cao đẳng và dại học;

(1).Xem: Chỉ thị 36-CT/TW của Bộ chính trị Ban chấp hành trung ương Đảng cộng sản Việt Nam.

giản là việc xử lí chất thải. Nếu như các cộng đồng chỉ xử lí chất thải bằng các phương pháp thủ công như đốt rác, chôn rác thì việc tránh ô nhiễm này sẽ dẫn tới sự ô nhiễm khác. Khi số lượng dân cư ngày càng đông hơn thì công nghệ xử lí chất thải đòi hỏi phải có những biện pháp khoa học, kĩ thuật và công nghệ tiên tiến. Việc áp dụng các biện pháp khoa học, kĩ thuật và công nghệ được khẳng định trong nguyên tắc thứ 9 của Tuyên bố Rio De Janeiro.

2.2.4. Biện pháp giáo dục

Ý thức của cộng đồng về bảo vệ môi trường sẽ được nâng cao thông qua các hoạt động tuyên truyền và giáo dục. Càng mở rộng các hoạt động giáo dục cộng đồng về tác hại của sự ô nhiễm, suy thoái môi trường thì càng nâng cao được hiệu quả của công tác bảo vệ môi trường. Vai trò của giáo dục đặc biệt quan trọng. Khi con người ta vì sự vô thức dã tàn phá chính môi trường trong đó họ đang sống thì việc thức tỉnh họ là điều cần thực hiện trước sự trừng phạt và răn đe. Khi con người dã có ý thức tự giác thì việc bảo vệ môi trường sẽ dễ dàng được thực hiện một cách có hiệu quả. Đó chính là thực chất và ý nghĩa của biện pháp giáo dục. Chính vì tầm quan trọng của giáo dục cộng đồng nên Tuyên bố Rio de Janeiro cũng dã coi đó là một nguyên tắc quan trọng mà các quốc gia kí Tuyên bố cần thực hiện. Đảng cộng sản Việt Nam và Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam cũng đặc biệt chú ý đến việc giáo dục cộng đồng về bảo vệ môi trường.[1] Các biện pháp giáo dục ý thức bảo vệ pháp luật có thể thực hiện dưới nhiều hình thức, cấp độ và phạm vi khác nhau. Điển hình là các hình thức sau:

- Đưa giáo dục ý thức bảo vệ môi trường vào chương trình học tập chính thức của các trường phổ thông, dạy nghề, cao đẳng và dại học;

(1).Xem: Chỉ thị 36-CT/TW của Bộ chính trị Ban chấp hành trung ương Đảng cộng sản Việt Nam.

25

- Sử dụng rộng rãi các phương tiện truyền thông để giáo dục cộng đồng;

- Tổ chức các hoạt động cụ thể như: Ngày môi trường thế giới, Tuần lễ xanh, Phong trào thành phố xanh - sạch - đẹp...

- Tổ chức các diễn đàn và các cuộc điều tra xã hội.

2.2.5. Biện pháp pháp lí

Khó có thể liệt kê hết các biện pháp mà các quốc gia đã thực hiện để bảo vệ có hiệu quả môi trường. Tuy nhiên, khi nói đến bảo vệ môi trường, chúng ta không thể không kể đến biện pháp pháp lí. Vai trò, tầm quan trọng cũng như đặc trưng của biện pháp pháp lí được xem xét ở mục tiếp theo.

2.3. Pháp luật trong bảo vệ môi trường

Vai trò của pháp luật trong bảo vệ môi trường có vị trí đặc biệt quan trọng. Môi trường bị huỷ hoại chủ yếu là do sự phá hoại của con người. Chính con người trong quá trình khai thác các yếu tố của môi trường đã làm mất sự cân bằng sinh thái, gây ô nhiễm. Vì vậy, muốn bảo vệ môi trường trước hết phải tác động đến con người. Pháp luật với tư cách là hệ thống các quy phạm điều chỉnh hành vi xử sự của con người sẽ có tác dụng rất lớn trong việc bảo vệ môi trường. Ý nghĩa của pháp luật trong bảo vệ môi trường thể hiện qua những khía cạnh sau:

- Pháp luật quy định các quy tắc xử sự mà con người phải thực hiện khi khai thác và sử dụng các yếu tố của môi trường. Môi trường vừa là điều kiện sống vừa là đối tượng của sự tác động hàng ngày của con người. Sự tác động của con người làm biến đổi rất nhiều hiện trạng của môi trường theo chiều hướng làm suy thoái những yếu tố của nó. Con người đang đứng trước nguy cơ bị thiên nhiên trả thù. Chính vì lí do đó việc khai thác có định hướng, có tính đến sự cân bằng của môi sinh có tác dụng rất lớn trong việc

- Sử dụng rộng rãi các phương tiện truyền thông để giáo dục cộng đồng;

- Tổ chức các hoạt động cụ thể như: Ngày môi trường thế giới, Tuần lễ xanh, Phong trào thành phố xanh - sạch - đẹp...

- Tổ chức các diễn đàn và các cuộc điều tra xã hội.

2.2.5. Biện pháp pháp lí

Khó có thể liệt kê hết các biện pháp mà các quốc gia đã thực hiện để bảo vệ có hiệu quả môi trường. Tuy nhiên, khi nói đến bảo vệ môi trường, chúng ta không thể không kể đến biện pháp pháp lí. Vai trò, tầm quan trọng cũng như đặc trưng của biện pháp pháp lí được xem xét ở mục tiếp theo.

2.3. Pháp luật trong bảo vệ môi trường

Vai trò của pháp luật trong bảo vệ môi trường có vị trí đặc biệt quan trọng. Môi trường bị huỷ hoại chủ yếu là do sự phá hoại của con người. Chính con người trong quá trình khai thác các yếu tố của môi trường đã làm mất sự cân bằng sinh thái, gây ô nhiễm. Vì vậy, muốn bảo vệ môi trường trước hết phải tác động đến con người. Pháp luật với tư cách là hệ thống các quy phạm điều chỉnh hành vi xử sự của con người sẽ có tác dụng rất lớn trong việc bảo vệ môi trường. Ý nghĩa của pháp luật trong bảo vệ môi trường thể hiện qua những khía cạnh sau:

- Pháp luật quy định các quy tắc xử sự mà con người phải thực hiện khi khai thác và sử dụng các yếu tố của môi trường. Môi trường vừa là điều kiện sống vừa là đối tượng của sự tác động hàng ngày của con người. Sự tác động của con người làm biến đổi rất nhiều hiện trạng của môi trường theo chiều hướng làm suy thoái những yếu tố của nó. Con người đang đứng trước nguy cơ bị thiên nhiên trả thù. Chính vì lí do đó việc khai thác có định hướng, có tính đến sự cân bằng của môi sinh có tác dụng rất lớn trong việc

26

bảo vệ môi trường. Pháp luật với tư cách là công cụ điều tiết các hành vi của các thành viên trong xã hội có tác dụng rất lớn trong việc định hướng quá trình khai thác và sử dụng môi trường. Con người sử dụng và khai thác môi trường theo những tiêu chuẩn nhất định thì sẽ hạn chế những tác hại, ngăn chặn được sự suy thoái. Chẳng hạn, khi khai thác dầu, nếu người ta xử lí các chất theo đúng các tiêu chuẩn quy định thì sẽ hạn chế được sự tác hại xấu đến môi trường. Thực tiễn ở nhiều nước đã chứng minh vị trí to lớn của việc tuân thủ các quy định về bảo vệ môi trường trong khai thác và chế biến các nguồn tài nguyên cũng như các sản phẩm.

- Pháp luật quy định các chế tài hình sự, kinh tế, hành chính để buộc các cá nhân, tổ chức phải thực hiện đầy đủ các đòi hỏi của pháp luật trong việc khai thác và sử dụng các yếu tố của môi trường. Việc đưa ra các tiêu chuẩn để định hướng hành vi khai thác và sử dụng môi trường có ý nghĩa quan trọng. Tuy nhiên, không phải trong mọi tình huống các tiêu chuẩn này được tự giác tuân thủ và chấp hành. Sự vi phạm xảy ra thường xuyên hơn đối với những yếu tố môi trường mà ở đó có sự hiện diện mâu thuẫn giữa nhu cầu bức bách của cuộc sống và yêu cầu bảo vệ môi trường. Chẳng hạn việc đóng cửa rừng theo quyết định của Chính phủ là quyết định đúng đắn và có ý nghĩa lớn đối với việc bảo vệ rừng đang bị suy thoái mạnh. Tuy nhiên, việc đóng cửa rừng, hạn chế xuất khẩu gỗ ảnh hưởng đến việc làm và thu nhập của một bộ phận dân chúng từ trước đến nay vẫn sống theo nghề khai thác và buôn bán gỗ. Hơn nữa, việc đóng cửa rừng chắc chắn sẽ đẩy giá gỗ lên cao nên việc buôn bán gỗ, nhất là buôn lậu mang lại lợi nhuận lớn. Điều này dễ dẫn đến những vi phạm liều lĩnh của nhiều cá nhân và tổ chức. Sự liên kết giữa lâm tặc với các cán bộ có chức quyền ở Ninh Thuận, Đắk Lắk, Phú Quốc... trong việc khai thác trái phép rừng đầu nguồn, rừng thuộc khu bảo tồn thiên nhiên là một số ví dụ điển hình về sự liều lĩnh đó.

bảo vệ môi trường. Pháp luật với tư cách là công cụ điều tiết các hành vi của các thành viên trong xã hội có tác dụng rất lớn trong việc định hướng quá trình khai thác và sử dụng môi trường. Con người sử dụng và khai thác môi trường theo những tiêu chuẩn nhất định thì sẽ hạn chế những tác hại, ngăn chặn được sự suy thoái. Chẳng hạn, khi khai thác dầu, nếu người ta xử lí các chất theo đúng các tiêu chuẩn quy định thì sẽ hạn chế được sự tác hại xấu đến môi trường. Thực tiễn ở nhiều nước đã chứng minh vị trí to lớn của việc tuân thủ các quy định về bảo vệ môi trường trong khai thác và chế biến các nguồn tài nguyên cũng như các sản phẩm.

- Pháp luật quy định các chế tài hình sự, kinh tế, hành chính để buộc các cá nhân, tổ chức phải thực hiện đầy đủ các đòi hỏi của pháp luật trong việc khai thác và sử dụng các yếu tố của môi trường. Việc đưa ra các tiêu chuẩn để định hướng hành vi khai thác và sử dụng môi trường có ý nghĩa quan trọng. Tuy nhiên, không phải trong mọi tình huống các tiêu chuẩn này được tự giác tuân thủ và chấp hành. Sự vi phạm xảy ra thường xuyên hơn đối với những yếu tố môi trường mà ở đó có sự hiện diện mâu thuẫn giữa nhu cầu bức bách của cuộc sống và yêu cầu bảo vệ môi trường. Chẳng hạn việc đóng cửa rừng theo quyết định của Chính phủ là quyết định đúng đắn và có ý nghĩa lớn đối với việc bảo vệ rừng đang bị suy thoái mạnh. Tuy nhiên, việc đóng cửa rừng, hạn chế xuất khẩu gỗ ảnh hưởng đến việc làm và thu nhập của một bộ phận dân chúng từ trước đến nay vẫn sống theo nghề khai thác và buôn bán gỗ. Hơn nữa, việc đóng cửa rừng chắc chắn sẽ đẩy giá gỗ lên cao nên việc buôn bán gỗ, nhất là buôn lậu mang lại lợi nhuận lớn. Điều này dễ dẫn đến những vi phạm liều lĩnh của nhiều cá nhân và tổ chức. Sự liên kết giữa lâm tặc với các cán bộ có chức quyền ở Ninh Thuận, Đắk Lắk, Phú Quốc... trong việc khai thác trái phép rừng đầu nguồn, rừng thuộc khu bảo tồn thiên nhiên là một số ví dụ điển hình về sự liều lĩnh đó.

27

Bằng các chế tài hình sự, hành chính, dân sự, pháp luật tác động tới những hành vi vi phạm. Các chế tài này hoặc cách ly những kẻ vi phạm nguy hiểm khỏi xã hội hoặc áp dụng những hậu quả vật chất, tinh thần đối với họ. Các chế tài hình sự, hành chính, dân sự được sử dụng trong lĩnh vực bảo vệ môi trường vừa có tác dụng ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật môi trường vừa có tác dụng giáo dục công dân tôn trọng pháp luật bảo vệ môi trường.

- Pháp luật quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức bảo vệ môi trường. Bảo vệ môi trường là công việc rất khó khăn và phức tạp. Nhiều yếu tố của môi trường có phạm vi rộng lớn, có kết cấu phức tạp nên việc bảo vệ chúng đòi hỏi phải có hệ thống các tổ chức thích hợp. Pháp luật có tác dụng rất lớn trong việc tạo ra cơ chế hoạt động hiệu quả cho các tổ chức bảo vệ môi trường. Cụ thể là thông qua pháp luật, Nhà nước quy định chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ của các tổ chức trong việc bảo vệ môi trường. Chẳng hạn, Nhà nước bằng Luật bảo vệ và phát triển rừng quy định quyền hạn của tổ chức kiểm lâm trong việc bảo vệ rừng. Theo đó, các nhân viên kiểm lâm, hạt trưởng kiểm lâm, chi cục trưởng kiểm lâm... có quyền phạt hành chính đối với hành vi phá hoại rừng- một yếu tố hết sức quan trọng của môi trường.

- Vai trò to lớn của pháp luật trong bảo vệ môi trường thể hiện ở việc ban hành các tiêu chuẩn môi trường. *Ví dụ:* tiêu chuẩn về độ ồn, tiêu chuẩn về nước sạch, tiêu chuẩn về không khí. Các tiêu chuẩn này thực chất là những tiêu chuẩn kĩ thuật. Tuy nhiên, do được ban hành bằng các văn bản pháp lí nên chúng trở thành những tiêu chuẩn pháp lí, tức là những tiêu chuẩn mà các cá nhân, tổ chức trong xã hội phải tuân thủ nghiêm ngặt khi khai thác, sử dụng các yếu tố khác nhau của môi trường. Các tiêu chuẩn môi trường là cơ sở pháp lí cho việc xác định vi phạm pháp luật môi trường. Chúng là cơ sở cho việc truy cứu trách nhiệm đối với những hành vi phạm luật môi trường.

Bằng các chế tài hình sự, hành chính, dân sự, pháp luật tác động tới những hành vi vi phạm. Các chế tài này hoặc cách ly những kẻ vi phạm nguy hiểm khỏi xã hội hoặc áp dụng những hậu quả vật chất, tinh thần đối với họ. Các chế tài hình sự, hành chính, dân sự được sử dụng trong lĩnh vực bảo vệ môi trường vừa có tác dụng ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật môi trường vừa có tác dụng giáo dục công dân tôn trọng pháp luật bảo vệ môi trường.

- Pháp luật quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức bảo vệ môi trường. Bảo vệ môi trường là công việc rất khó khăn và phức tạp. Nhiều yếu tố của môi trường có phạm vi rộng lớn, có kết cấu phức tạp nên việc bảo vệ chúng đòi hỏi phải có hệ thống các tổ chức thích hợp. Pháp luật có tác dụng rất lớn trong việc tạo ra cơ chế hoạt động hiệu quả cho các tổ chức bảo vệ môi trường. Cụ thể là thông qua pháp luật, Nhà nước quy định chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ của các tổ chức trong việc bảo vệ môi trường. Chẳng hạn, Nhà nước bằng Luật bảo vệ và phát triển rừng quy định quyền hạn của tổ chức kiểm lâm trong việc bảo vệ rừng. Theo đó, các nhân viên kiểm lâm, hạt trưởng kiểm lâm, chi cục trưởng kiểm lâm... có quyền phạt hành chính đối với hành vi phá hoại rừng- một yếu tố hết sức quan trọng của môi trường.

- Vai trò to lớn của pháp luật trong bảo vệ môi trường thể hiện ở việc ban hành các tiêu chuẩn môi trường. *Ví dụ:* tiêu chuẩn về độ ồn, tiêu chuẩn về nước sạch, tiêu chuẩn về không khí. Các tiêu chuẩn này thực chất là những tiêu chuẩn kĩ thuật. Tuy nhiên, do được ban hành bằng các văn bản pháp lí nên chúng trở thành những tiêu chuẩn pháp lí, tức là những tiêu chuẩn mà các cá nhân, tổ chức trong xã hội phải tuân thủ nghiêm ngặt khi khai thác, sử dụng các yếu tố khác nhau của môi trường. Các tiêu chuẩn môi trường là cơ sở pháp lí cho việc xác định vi phạm pháp luật môi trường. Chúng là cơ sở cho việc truy cứu trách nhiệm đối với những hành vi phạm luật môi trường.

28

- Một trong những biểu hiện rõ nét về vai trò bảo vệ môi trường của pháp luật là việc giải quyết các tranh chấp liên quan đến việc bảo vệ môi trường. Trong quá trình khai thác các yếu tố khác nhau của môi trường, giữa các tổ chức, cá nhân có thể xảy ra những tranh chấp. Tranh chấp môi trường có thể xảy ra giữa cá nhân với nhau song cũng có khi xảy ra giữa cá nhân với các doanh nghiệp hoặc các cơ quan nhà nước. Tranh chấp về môi trường là tranh chấp liên quan tới việc khai thác, sử dụng các yếu tố của môi trường. Chẳng hạn tranh chấp giữa Công ti bột ngọt VEDANS với các cư dân của tỉnh Đồng Nai sống xung quanh địa bàn của công ti này.

III. KHÁI NIỆM LUẬT MÔI TRƯỜNG VIỆT NAM

Luật môi trường là lĩnh vực pháp luật tương đối mới không chỉ đối với hệ thống pháp luật Việt Nam mà còn cả đối với hệ thống pháp luật của nhiều nước đang phát triển khác. Sự vắng bóng hoặc tình trạng kém phát triển của luật môi trường ở các nước đang phát triển, trong đó có nước ta được giải thích bởi nhiều lí do khác nhau. Tuy nhiên có lí do khá phổ biến đối với với các nước đang phát triển là sự phát triển bằng mọi giá, kể cả sự hi sinh các nguồn tài nguyên. Chính vì sự hi sinh các giá trị môi trường, các giá trị sinh thái cho sự phát triển đã đẩy sự quan tâm tới môi trường và luật môi trường ra sau những mối quan tâm khác.

Tình trạng kém phát triển của luật môi trường ở nhiều nước và ở Việt Nam cũng chính là nguyên nhân giải thích tình trạng có nhiều quan điểm khác nhau về sự tồn tại của luật môi trường với tư cách là ngành luật, là bộ môn khoa học. Tuy nhiên, mặc dù tranh luận khoa học vẫn đang tiếp diễn, nhu cầu về việc sử dụng pháp luật như là công cụ hữu hiệu của việc bảo vệ môi trường đang được đặt ra như một tất yếu xã hội. Hệ quả của tình trạng này là sự gia tăng nhu cầu phổ cập kiến thức luật môi trường cho cộng đồng, đào tạo các chuyên gia pháp luật môi trường.

- Một trong những biểu hiện rõ nét về vai trò bảo vệ môi trường của pháp luật là việc giải quyết các tranh chấp liên quan đến việc bảo vệ môi trường. Trong quá trình khai thác các yếu tố khác nhau của môi trường, giữa các tổ chức, cá nhân có thể xảy ra những tranh chấp. Tranh chấp môi trường có thể xảy ra giữa cá nhân với nhau song cũng có khi xảy ra giữa cá nhân với các doanh nghiệp hoặc các cơ quan nhà nước. Tranh chấp về môi trường là tranh chấp liên quan tới việc khai thác, sử dụng các yếu tố của môi trường. Chẳng hạn tranh chấp giữa Công ti bột ngọt VEDANS với các cư dân của tỉnh Đồng Nai sống xung quanh địa bàn của công ti này.

III. KHÁI NIỆM LUẬT MÔI TRƯỜNG VIỆT NAM

Luật môi trường là lĩnh vực pháp luật tương đối mới không chỉ đối với hệ thống pháp luật Việt Nam mà còn cả đối với hệ thống pháp luật của nhiều nước đang phát triển khác. Sự vắng bóng hoặc tình trạng kém phát triển của luật môi trường ở các nước đang phát triển, trong đó có nước ta được giải thích bởi nhiều lí do khác nhau. Tuy nhiên có lí do khá phổ biến đối với với các nước đang phát triển là sự phát triển bằng mọi giá, kể cả sự hi sinh các nguồn tài nguyên. Chính vì sự hi sinh các giá trị môi trường, các giá trị sinh thái cho sự phát triển đã đẩy sự quan tâm tới môi trường và luật môi trường ra sau những mối quan tâm khác.

Tình trạng kém phát triển của luật môi trường ở nhiều nước và ở Việt Nam cũng chính là nguyên nhân giải thích tình trạng có nhiều quan điểm khác nhau về sự tồn tại của luật môi trường với tư cách là ngành luật, là bộ môn khoa học. Tuy nhiên, mặc dù tranh luận khoa học vẫn đang tiếp diễn, nhu cầu về việc sử dụng pháp luật như là công cụ hữu hiệu của việc bảo vệ môi trường đang được đặt ra như một tất yếu xã hội. Hệ quả của tình trạng này là sự gia tăng nhu cầu phổ cập kiến thức luật môi trường cho cộng đồng, đào tạo các chuyên gia pháp luật môi trường.

29

3.1. Luật môi trường - môn khoa học chuyên ngành

Luật môi trường là môn khoa học pháp lí chuyên ngành. Trong khoa học pháp lí, sự hình thành bộ môn khoa học, vai trò và vị trí của nó là do nhu cầu của cuộc sống quyết định. Luật môi trường hình thành cũng chính là do nhu cầu của xã hội, của quốc gia đối với việc bảo vệ môi trường, chống lại những sự huỷ hoại vô thức hoặc có ý thức của con người.

Với tư cách là môn khoa học pháp lí chuyên ngành, luật môi trường có đối tượng nghiên cứu riêng của nó.

Đối tượng nghiên cứu của luật môi trường cần kể đến trước tiên là các quan hệ xã hội mà các quy phạm luật môi trường tác động đến. Việc nghiên cứu các quan hệ xã hội phát sinh từ hoạt động sử dụng, khai thác và bảo vệ môi trường chính là tiêu chí quan trọng để phân biệt khoa học luật môi trường với các bộ môn khoa học khác như môi trường học, sinh thái học. Các bộ môn khoa học kể trên nghiên cứu các hiện tượng, các biến động tự nhiên của môi trường dưới những tác động khác nhau của thiên nhiên và con người. Khi nghiên cứu môi trường, các ngành khoa học này không chú trọng hoặc ít chú trọng đến các khía cạnh xã hội của các vấn đề môi trường. Con người trong các nghiên cứu này chỉ được đánh giá như những chủ thể tự nhiên trong mối quan hệ với các yếu tố môi trường. Ngược lại, luật môi trường không chú trọng đến các khía cạnh tự nhiên của vấn dề môi trường mà chỉ chú trọng đến khía cạnh xã hội của chúng. Luật môi trường nghiên cứu các quan hệ xã hội phát sinh giữa các chủ thể tham gia sử dụng, khai thác các yếu tố khác nhau của môi trường. Khi nghiên cứu các quan hệ xã hội này, luật môi trường chú trọng đến các yếu tố như địa vị pháp lí, quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong từng mối quan hệ cụ thể phát sinh từ hoạt động sử dụng và khai thác các yếu tố của môi trường. Chẳng hạn, chủ sở hữu của nguồn nước, nếu xét về khía cạnh quyền sở hữu thì có quyền

3.1. Luật môi trường - môn khoa học chuyên ngành

Luật môi trường là môn khoa học pháp lí chuyên ngành. Trong khoa học pháp lí, sự hình thành bộ môn khoa học, vai trò và vị trí của nó là do nhu cầu của cuộc sống quyết định. Luật môi trường hình thành cũng chính là do nhu cầu của xã hội, của quốc gia đối với việc bảo vệ môi trường, chống lại những sự huỷ hoại vô thức hoặc có ý thức của con người.

Với tư cách là môn khoa học pháp lí chuyên ngành, luật môi trường có đối tượng nghiên cứu riêng của nó.

Đối tượng nghiên cứu của luật môi trường cần kể đến trước tiên là các quan hệ xã hội mà các quy phạm luật môi trường tác động đến. Việc nghiên cứu các quan hệ xã hội phát sinh từ hoạt động sử dụng, khai thác và bảo vệ môi trường chính là tiêu chí quan trọng để phân biệt khoa học luật môi trường với các bộ môn khoa học khác như môi trường học, sinh thái học. Các bộ môn khoa học kể trên nghiên cứu các hiện tượng, các biến động tự nhiên của môi trường dưới những tác động khác nhau của thiên nhiên và con người. Khi nghiên cứu môi trường, các ngành khoa học này không chú trọng hoặc ít chú trọng đến các khía cạnh xã hội của các vấn đề môi trường. Con người trong các nghiên cứu này chỉ được đánh giá như những chủ thể tự nhiên trong mối quan hệ với các yếu tố môi trường. Ngược lại, luật môi trường không chú trọng đến các khía cạnh tự nhiên của vấn dề môi trường mà chỉ chú trọng đến khía cạnh xã hội của chúng. Luật môi trường nghiên cứu các quan hệ xã hội phát sinh giữa các chủ thể tham gia sử dụng, khai thác các yếu tố khác nhau của môi trường. Khi nghiên cứu các quan hệ xã hội này, luật môi trường chú trọng đến các yếu tố như địa vị pháp lí, quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong từng mối quan hệ cụ thể phát sinh từ hoạt động sử dụng và khai thác các yếu tố của môi trường. Chẳng hạn, chủ sở hữu của nguồn nước, nếu xét về khía cạnh quyền sở hữu thì có quyền

30

quyết định tối cao đối với số phận của nguồn nước. Tuy nhiên, trong quan hệ luật môi trường thì chủ sở hữu không thể được coi là người có quyền tối thượng. Việc sử dụng nguồn nước bởi chủ sở hữu phải phù hợp với những tiêu chuẩn về môi trường mà Nhà nước và cộng đồng đặt ra. Trong mối quan hệ này với cộng đồng, chủ sở hữu nguồn nước phải gánh vác những nghĩa vụ nhất định xét ở góc độ bảo vệ môi trường. Nếu như việc sử dụng nguồn nước có nguy cơ gây ô nhiễm thì dù không vi phạm quyền của bất cứ chủ thể nào, chủ sở hữu nguồn nước vẫn phải chịu trách nhiệm pháp lí. Khoa học luật môi trường nghiên cứu những quan hệ xã hội cụ thể giữa các chủ thể tham gia sử dụng khai thác các yếu tố của môi trường, những quyền và nghĩa vụ mà các chủ thể phải gánh vác khi tham gia các quan hệ đó.

Khoa học luật môi trường nghiên cứu những quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh từ các lĩnh vực khác nhau của môi trường như: Quản lí các yếu tố của môi trường, bảo vệ môi trường, giải quyết tranh chấp phát sinh. Khi nghiên cứu các quy phạm của luật môi trường, khoa học luật môi trường đặc biệt chú trọng đến tính phù hợp giữa các quy phạm luật môi trường với mức độ phát triển và tính chất của các quan hệ xã hội mà các quy phạm pháp luật về môi trường điều chỉnh. Sự phù hợp giữa quy phạm pháp luật và quan hệ xã hội là đối tượng của nó tồn tại như một yêu cầu đối với bất cứ môn khoa học pháp lí chuyên ngành nào song đối với khoa học luật môi trường thì nó đặc biệt cần được chú trọng. Điều này có thể được giải thích bởi những lí do sau đây:

- Luật môi trường liên quan rất mật thiết đến yếu tố phát triển. Sự phát triển nhiều khi buộc các quốc gia, các cá nhân có thể hi sinh lợi ích không định lượng được để đạt được những lợi ích định lượng được. Chính vì vậy, việc soạn thảo và ban hành các văn bản pháp luật, ra các quyết định, chính sách chịu sự chi phối không ít của lợi ích trước mắt và định lượng được (chẳng hạn như

quyết định tối cao đối với số phận của nguồn nước. Tuy nhiên, trong quan hệ luật môi trường thì chủ sở hữu không thể được coi là người có quyền tối thượng. Việc sử dụng nguồn nước bởi chủ sở hữu phải phù hợp với những tiêu chuẩn về môi trường mà Nhà nước và cộng đồng đặt ra. Trong mối quan hệ này với cộng đồng, chủ sở hữu nguồn nước phải gánh vác những nghĩa vụ nhất định xét ở góc độ bảo vệ môi trường. Nếu như việc sử dụng nguồn nước có nguy cơ gây ô nhiễm thì dù không vi phạm quyền của bất cứ chủ thể nào, chủ sở hữu nguồn nước vẫn phải chịu trách nhiệm pháp lí. Khoa học luật môi trường nghiên cứu những quan hệ xã hội cụ thể giữa các chủ thể tham gia sử dụng khai thác các yếu tố của môi trường, những quyền và nghĩa vụ mà các chủ thể phải gánh vác khi tham gia các quan hệ đó.

Khoa học luật môi trường nghiên cứu những quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh từ các lĩnh vực khác nhau của môi trường như: Quản lí các yếu tố của môi trường, bảo vệ môi trường, giải quyết tranh chấp phát sinh. Khi nghiên cứu các quy phạm của luật môi trường, khoa học luật môi trường đặc biệt chú trọng đến tính phù hợp giữa các quy phạm luật môi trường với mức độ phát triển và tính chất của các quan hệ xã hội mà các quy phạm pháp luật về môi trường điều chỉnh. Sự phù hợp giữa quy phạm pháp luật và quan hệ xã hội là đối tượng của nó tồn tại như một yêu cầu đối với bất cứ môn khoa học pháp lí chuyên ngành nào song đối với khoa học luật môi trường thì nó đặc biệt cần được chú trọng. Điều này có thể được giải thích bởi những lí do sau đây:

- Luật môi trường liên quan rất mật thiết đến yếu tố phát triển. Sự phát triển nhiều khi buộc các quốc gia, các cá nhân có thể hi sinh lợi ích không định lượng được để đạt được những lợi ích định lượng được. Chính vì vậy, việc soạn thảo và ban hành các văn bản pháp luật, ra các quyết định, chính sách chịu sự chi phối không ít của lợi ích trước mắt và định lượng được (chẳng hạn như

31

xuất khẩu gỗ với kim ngạch xuất khẩu là 50 triệu đô la hoặc dùng phần vốn đầu tư cho các thiết bị xử lí chất thải của công trình này để đầu tư cho một công trình khác). Các cộng đồng cũng dễ sẵn sàng chấp nhận các quy định pháp luật, các chính sách có lợi trước mắt song lại rất tác hại tới môi trường sau này hơn là chấp nhận những chính sách mang tính ngăn chặn cho tương lai.

- Nhiều quy phạm của pháp luật môi trường liên quan đến lợi ích thiết thực của cộng đồng, liên quan đến cuộc sống trực tiếp của họ. Những người dân sống nhờ vào rừng thì không dễ gì từ bỏ việc đốt rừng làm nương rẫy để sản xuất lương thực, từ bỏ việc chặt gỗ để làm củi hoặc để bán. Vì lí do đó các quy định pháp luật liên quan đến việc đóng cửa rừng, cấm khai thác gỗ khó có được sự chấp nhận của nhiều cộng đồng.

- Quy phạm pháp luật môi trường liên quan đến nhiều lĩnh vực khác nhau. Trong luật môi trường chúng ta thấy có các quy phạm luật hành chính, các quy phạm luật dân sự, các quy phạm luật đất đai... khi nó tiếp cận các quan hệ phát sinh từ quá trình quản lí, khai thác và sử dụng các yếu tố khác nhau của môi trường.

3.2. Luật môi trường là lĩnh vực pháp luật chuyên ngành

Ở Việt Nam cũng như hầu hết các nước trên thế giới, luật môi trường ra đời muộn so với các ngành luật khác. Sự can thiệp trực tiếp của các cơ quan nhà nước vào các hoạt động bảo vệ môi trường để ngăn chặn ngay sự huỷ hoại hoặc suy thoái của môi trường khiến lĩnh vực pháp luật này có nhiều dấu ấn của yếu tố quyền lực. Chính vì vậy, cũng có quan điểm cho rằng luật môi trường là một mảng hay một chế định của luật hành chính. Bên cạnh đó, cũng có quan điểm cho rằng luật môi trường là ngành luật độc lập, không thuộc phạm vi của luật hành chính mặc dù các quy định về quản lí nhà nước đối với môi trường khá phổ biến trong các quan hệ được coi là đối tượng của nó.

xuất khẩu gỗ với kim ngạch xuất khẩu là 50 triệu đô la hoặc dùng phần vốn đầu tư cho các thiết bị xử lí chất thải của công trình này để đầu tư cho một công trình khác). Các cộng đồng cũng dễ sẵn sàng chấp nhận các quy định pháp luật, các chính sách có lợi trước mắt song lại rất tác hại tới môi trường sau này hơn là chấp nhận những chính sách mang tính ngăn chặn cho tương lai.

- Nhiều quy phạm của pháp luật môi trường liên quan đến lợi ích thiết thực của cộng đồng, liên quan đến cuộc sống trực tiếp của họ. Những người dân sống nhờ vào rừng thì không dễ gì từ bỏ việc đốt rừng làm nương rẫy để sản xuất lương thực, từ bỏ việc chặt gỗ để làm củi hoặc để bán. Vì lí do đó các quy định pháp luật liên quan đến việc đóng cửa rừng, cấm khai thác gỗ khó có được sự chấp nhận của nhiều cộng đồng.

- Quy phạm pháp luật môi trường liên quan đến nhiều lĩnh vực khác nhau. Trong luật môi trường chúng ta thấy có các quy phạm luật hành chính, các quy phạm luật dân sự, các quy phạm luật đất đai... khi nó tiếp cận các quan hệ phát sinh từ quá trình quản lí, khai thác và sử dụng các yếu tố khác nhau của môi trường.

3.2. Luật môi trường là lĩnh vực pháp luật chuyên ngành

Ở Việt Nam cũng như hầu hết các nước trên thế giới, luật môi trường ra đời muộn so với các ngành luật khác. Sự can thiệp trực tiếp của các cơ quan nhà nước vào các hoạt động bảo vệ môi trường để ngăn chặn ngay sự huỷ hoại hoặc suy thoái của môi trường khiến lĩnh vực pháp luật này có nhiều dấu ấn của yếu tố quyền lực. Chính vì vậy, cũng có quan điểm cho rằng luật môi trường là một mảng hay một chế định của luật hành chính. Bên cạnh đó, cũng có quan điểm cho rằng luật môi trường là ngành luật độc lập, không thuộc phạm vi của luật hành chính mặc dù các quy định về quản lí nhà nước đối với môi trường khá phổ biến trong các quan hệ được coi là đối tượng của nó.

32

Quan điểm cho rằng luật môi trường là ngành luật độc lập không có nhiều giá trị lí luận. Việc phân định ngành luật, tức là phân định giới hạn điều chỉnh của các quan hệ pháp luật theo những tiêu chuẩn truyền thống như đối tượng điều chỉnh, phương pháp điều chỉnh và cơ cấu chủ thể không giúp cho các luật gia nhận thức tốt hơn bản chất của luật môi trường tuy trong những bối cảnh nhất định, nó có thể có ý nghĩa cho phân loại trong lĩnh vực luật học. Thực tế, đối với nhiều lĩnh vực pháp luật hiện nay, việc xác định ranh giới giữa chúng rất khó thực hiện do sự phát triển đan xen của các quan hệ kinh tế xã hội. Ngay cả trên ranh giới giữa các ngành luật được coi là truyền thống như luật dân sự, luật đất đai, luật tài chính, luật hành chính... cũng đã xuất hiện nhiều diểm giao thoa khiến nhiều học giả loay hoay tìm cách xác định xem chúng thuộc ngành luật nào. Tình trạng trên được lí giải bởi các nguyên nhân sau đây:

- Trong sự phát triển của nhiều ngành luật có sự tách riêng của một hoặc một số định chế. Sự phát triển của các quan hệ xã hội đạt tới mức mà việc hạn chế chúng trong một định chế không còn có thể chấp nhận được. *Ví dụ:* định chế thuế trong luật tài chính của nhiều nước đã tách thành ngành luật thuế. Luật hôn nhân gia đình của chúng ta cũng hình thành từ một định chế của luật dân sự trước đây.

- Nhiều lĩnh vực luật có sự đan xen các quan hệ. *Ví dụ:* mối quan hệ giữa cá nhân với doanh nghiệp, giữa doanh nghiệp với doanh nghiệp liên quan đến sở hữu trí tuệ rất khó có thể xác định đâu là quan hệ dân sự, đâu là quan hệ thương mại. Quan hệ giữa người tiêu dùng với tổ chức bán lẻ hay với bản thân nhà sản xuất cũng khó có thể xác định là hoàn toàn thuộc về lĩnh vực thương mại hay lĩnh vực dân sự. Vì vậy, việc phân định chúng bằng tiêu chí chủ thể, đối tượng điều chỉnh khó có thể thực hiện được. Luật thương mại, luật hành chính và luật môi trường đều là những ví dụ cụ thể.

Quan điểm cho rằng luật môi trường là ngành luật độc lập không có nhiều giá trị lí luận. Việc phân định ngành luật, tức là phân định giới hạn điều chỉnh của các quan hệ pháp luật theo những tiêu chuẩn truyền thống như đối tượng điều chỉnh, phương pháp điều chỉnh và cơ cấu chủ thể không giúp cho các luật gia nhận thức tốt hơn bản chất của luật môi trường tuy trong những bối cảnh nhất định, nó có thể có ý nghĩa cho phân loại trong lĩnh vực luật học. Thực tế, đối với nhiều lĩnh vực pháp luật hiện nay, việc xác định ranh giới giữa chúng rất khó thực hiện do sự phát triển đan xen của các quan hệ kinh tế xã hội. Ngay cả trên ranh giới giữa các ngành luật được coi là truyền thống như luật dân sự, luật đất đai, luật tài chính, luật hành chính... cũng đã xuất hiện nhiều diểm giao thoa khiến nhiều học giả loay hoay tìm cách xác định xem chúng thuộc ngành luật nào. Tình trạng trên được lí giải bởi các nguyên nhân sau đây:

- Trong sự phát triển của nhiều ngành luật có sự tách riêng của một hoặc một số định chế. Sự phát triển của các quan hệ xã hội đạt tới mức mà việc hạn chế chúng trong một định chế không còn có thể chấp nhận được. *Ví dụ:* định chế thuế trong luật tài chính của nhiều nước đã tách thành ngành luật thuế. Luật hôn nhân gia đình của chúng ta cũng hình thành từ một định chế của luật dân sự trước đây.

- Nhiều lĩnh vực luật có sự đan xen các quan hệ. *Ví dụ:* mối quan hệ giữa cá nhân với doanh nghiệp, giữa doanh nghiệp với doanh nghiệp liên quan đến sở hữu trí tuệ rất khó có thể xác định đâu là quan hệ dân sự, đâu là quan hệ thương mại. Quan hệ giữa người tiêu dùng với tổ chức bán lẻ hay với bản thân nhà sản xuất cũng khó có thể xác định là hoàn toàn thuộc về lĩnh vực thương mại hay lĩnh vực dân sự. Vì vậy, việc phân định chúng bằng tiêu chí chủ thể, đối tượng điều chỉnh khó có thể thực hiện được. Luật thương mại, luật hành chính và luật môi trường đều là những ví dụ cụ thể.

33

- Do sự phát triển kinh tế, xã hội nên tính chất "đơn nhất" trong hoạt động của các doanh nghiệp, các tổ chức được thay thế bởi "tính đa nguyên". Điều này có nghĩa là một chủ thể pháp luật, nhất là các pháp nhân kinh tế trong điều kiện kinh tế xã hội hiện tại có thể tham gia nhiều quan hệ pháp luật khác nhau. Vì vậy, tiêu chí cơ cấu chủ thể cũng không còn mang tính triệt để như trước.

Chính vì những lí do nêu trên, khoa học luật môi trường không đặt ra vấn đề ngành luật độc lập hay không độc lập mặc dù có nhiều cơ sở khá vững chắc để có thể sắp xếp nó theo cách mà khoa học pháp lí ở các nước XHCN trước đây và ở nước ta hiện nay vẫn áp dụng: đó là sự phân ngành hệ thống pháp luật hiện hành theo ngành luật độc lập.

Vấn đề đặt ra ở đây là luật môi trường có hoàn toàn thuộc về luật hành chính hay thuộc là một lĩnh vực pháp luật độc lập. Quan điểm coi luật môi trường là bộ phận của luật hành chính cũng có hạt nhân hợp lí của nó. Đó là tính chất quản lí nhà nước đối với mọi hoạt động có liên quan đến môi trường. Phần lớn các quy định của luật môi trường đều có mục tiêu là giúp nhà nước quản lí hoạt động của cá nhân, tổ chức khi họ tiến hành bất cứ các hoạt động nào có khả năng tác động đến môi trường. Trên thực tế, không có bất cứ hoạt động nào nằm ngoài môi trường cụ thể. Vì vậy, có thể nói rằng xét ở góc độ môi trường thì phạm vi hoạt động quản lí nhà nước là hết sức rộng lớn. Tuy nhiên, luật môi trường không nên coi là bộ phận của luật hành chính. Nếu coi luật môi trường là bộ phận của luật hành chính vì ở trong đó yếu tố có quản lí hành chính thì chúng ta có thể coi tất cả các ngành luật đang tồn tại trong hệ thống pháp luật của chúng ta đều là bộ phận của luật hành chính. Quan hệ đất đai, quan hệ lao động, quan hệ hình sự, quan hệ dân sự… đều là những lĩnh vực nằm trong phạm vi của quản lí nhà nước ở góc độ này hay góc độ khác.

- Do sự phát triển kinh tế, xã hội nên tính chất "đơn nhất" trong hoạt động của các doanh nghiệp, các tổ chức được thay thế bởi "tính đa nguyên". Điều này có nghĩa là một chủ thể pháp luật, nhất là các pháp nhân kinh tế trong điều kiện kinh tế xã hội hiện tại có thể tham gia nhiều quan hệ pháp luật khác nhau. Vì vậy, tiêu chí cơ cấu chủ thể cũng không còn mang tính triệt để như trước.

Chính vì những lí do nêu trên, khoa học luật môi trường không đặt ra vấn đề ngành luật độc lập hay không độc lập mặc dù có nhiều cơ sở khá vững chắc để có thể sắp xếp nó theo cách mà khoa học pháp lí ở các nước XHCN trước đây và ở nước ta hiện nay vẫn áp dụng: đó là sự phân ngành hệ thống pháp luật hiện hành theo ngành luật độc lập.

Vấn đề đặt ra ở đây là luật môi trường có hoàn toàn thuộc về luật hành chính hay thuộc là một lĩnh vực pháp luật độc lập. Quan điểm coi luật môi trường là bộ phận của luật hành chính cũng có hạt nhân hợp lí của nó. Đó là tính chất quản lí nhà nước đối với mọi hoạt động có liên quan đến môi trường. Phần lớn các quy định của luật môi trường đều có mục tiêu là giúp nhà nước quản lí hoạt động của cá nhân, tổ chức khi họ tiến hành bất cứ các hoạt động nào có khả năng tác động đến môi trường. Trên thực tế, không có bất cứ hoạt động nào nằm ngoài môi trường cụ thể. Vì vậy, có thể nói rằng xét ở góc độ môi trường thì phạm vi hoạt động quản lí nhà nước là hết sức rộng lớn. Tuy nhiên, luật môi trường không nên coi là bộ phận của luật hành chính. Nếu coi luật môi trường là bộ phận của luật hành chính vì ở trong đó yếu tố có quản lí hành chính thì chúng ta có thể coi tất cả các ngành luật đang tồn tại trong hệ thống pháp luật của chúng ta đều là bộ phận của luật hành chính. Quan hệ đất đai, quan hệ lao động, quan hệ hình sự, quan hệ dân sự… đều là những lĩnh vực nằm trong phạm vi của quản lí nhà nước ở góc độ này hay góc độ khác.

34

Luật môi trường cần được coi là lĩnh vực luật riêng biệt như lĩnh vực luật đất đai, tài chính ngân hàng, hành chính... Quan điểm này xuất phát từ những cơ sở khoa học và thực tiễn của nó. Xem xét tính riêng biệt của luật môi trường từ góc độ lí luận có thể thấy nổi lên các lí do sau:

- Các quan hệ phát sinh trong lĩnh vực môi trường mà pháp luật cần điều chỉnh đều gắn với việc bảo vệ, sử dụng hoặc tác động đến một hoặc một vài yếu tố môi trường cụ thể. Mối liên hệ này là mối liên hệ tự nhiên, không phụ thuộc vào các cơ sở xã hội. Các quan hệ của luật môi trường phát sinh giữa các chủ thể không cần đến bất cứ điều kiện tiền đề nào như quan hệ hợp đồng hay quan hệ quản lí, quan hệ sở hữu. Có hay không có sở hữu, có hay không có quyết định xử lí hành chính con người cũng phải tiếp cận với không khí, với nước, với rừng biển và đất.

- Khác với các quan hệ hành chính được điều chỉnh chủ yếu trên cơ sở của nguyên tắc mệnh lệnh, các quan hệ trong lĩnh vực môi trường được điều chỉnh dựa trên sự kết hợp của nhiều nguyên tắc khác nhau, trong đó đặc biệt nổi lên nguyên tắc kích thích lợi ích. Trong hoạt động của mình, các cá nhân, tổ chức thường tác động đến môi trường để tạo ra cho mình những nguồn lợi cao nhất, bất chấp những thiệt hại sẽ xảy ra cho cộng đồng. Những thiệt hại này không hiện hữu ở thời điểm môi trường bị tác động nên phản ứng của cộng đồng không gay gắt. Vì vậy, việc dùng những biện pháp hành chính để điều chỉnh các quan hệ môi trường thường không hiệu quả bằng các biện pháp kinh tế, giáo dục.

- Việc xây dựng các chuẩn mực xử sự và theo dõi việc thực hiện các chuẩn mực xử sự của công dân, tổ chức trong lĩnh vực môi trường dựa nhiều vào tiêu chí kĩ thuật, các đặc tính lí hoá của từng yếu tố cụ thể của môi trường. Nói cách khác, quan hệ môi trường gắn chặt với các yếu tố khoa học kĩ thuật hơn so với nhiều

Luật môi trường cần được coi là lĩnh vực luật riêng biệt như lĩnh vực luật đất đai, tài chính ngân hàng, hành chính... Quan điểm này xuất phát từ những cơ sở khoa học và thực tiễn của nó. Xem xét tính riêng biệt của luật môi trường từ góc độ lí luận có thể thấy nổi lên các lí do sau:

- Các quan hệ phát sinh trong lĩnh vực môi trường mà pháp luật cần điều chỉnh đều gắn với việc bảo vệ, sử dụng hoặc tác động đến một hoặc một vài yếu tố môi trường cụ thể. Mối liên hệ này là mối liên hệ tự nhiên, không phụ thuộc vào các cơ sở xã hội. Các quan hệ của luật môi trường phát sinh giữa các chủ thể không cần đến bất cứ điều kiện tiền đề nào như quan hệ hợp đồng hay quan hệ quản lí, quan hệ sở hữu. Có hay không có sở hữu, có hay không có quyết định xử lí hành chính con người cũng phải tiếp cận với không khí, với nước, với rừng biển và đất.

- Khác với các quan hệ hành chính được điều chỉnh chủ yếu trên cơ sở của nguyên tắc mệnh lệnh, các quan hệ trong lĩnh vực môi trường được điều chỉnh dựa trên sự kết hợp của nhiều nguyên tắc khác nhau, trong đó đặc biệt nổi lên nguyên tắc kích thích lợi ích. Trong hoạt động của mình, các cá nhân, tổ chức thường tác động đến môi trường để tạo ra cho mình những nguồn lợi cao nhất, bất chấp những thiệt hại sẽ xảy ra cho cộng đồng. Những thiệt hại này không hiện hữu ở thời điểm môi trường bị tác động nên phản ứng của cộng đồng không gay gắt. Vì vậy, việc dùng những biện pháp hành chính để điều chỉnh các quan hệ môi trường thường không hiệu quả bằng các biện pháp kinh tế, giáo dục.

- Việc xây dựng các chuẩn mực xử sự và theo dõi việc thực hiện các chuẩn mực xử sự của công dân, tổ chức trong lĩnh vực môi trường dựa nhiều vào tiêu chí kĩ thuật, các đặc tính lí hoá của từng yếu tố cụ thể của môi trường. Nói cách khác, quan hệ môi trường gắn chặt với các yếu tố khoa học kĩ thuật hơn so với nhiều

35

loại quan hệ pháp luật khác. Vì vậy, việc xây dựng và áp dụng các quy phạm pháp luật để điều chỉnh những quan hệ xã hội về môi trường có những đặc thù riêng của nó.

- Do tính toàn cầu cao của vấn đề môi trường nên pháp luật môi trường cũng kế thừa tính chất toàn cầu đó. Trong pháp luật môi trường của chúng ta có rất nhiều khái niệm, nhiều tiêu chuẩn môi trường có nguồn gốc quốc tế dùng để xác định chuẩn mực hợp pháp và không hợp pháp trong xử sự của công dân, tổ chức. Nhiều định chế quốc tế đã có thể can thiệp được vào các hoạt động thuộc quyền tài phán của quốc gia. Có lẽ ít có trường hợp xuất khẩu loại sản phẩm nào mà các nhà xuất khẩu Việt Nam lại phải xin phép không phải là Bộ công thương Việt Nam mà là một thiết chế được Việt Nam thành lập theo yêu cầu của Công ước quốc tế như việc xuất khẩu động vật hoang dã. Chỉ khi có sự chấp nhận của tổ chức CITES thì các nhà xuất nhập khẩu Việt Nam mới được xuất khẩu động vật hoang dã. Đây là điểm đặc thù khiến cho luật môi trường khó có thể được coi là thuộc lĩnh vực pháp luật hành chính.

Sự phát triển của luật môi trường ở một số nước cũng cho thấy tính riêng biệt (hay tính độc lập tương đối) của lĩnh vực pháp lí này. Ở Mỹ, nơi có sự xuất hiện luật môi trường sớm nhất, nơi có các án lệ liên quan đến việc bồi thường do gây ô nhiễm. Vụ Boomer kiện Công ti Xi măng Atlantic và Vụ Missouri kiện Holland là những ví dụ. Các văn bản pháp luật về môi trường cũng xuất hiện khá sớm so với nhiều nước. Năm 1899, Đạo luật về sông và bến cảng[1] được ban hành để cấm việc xả chất thải vào các vùng nước của Mỹ. Các khu bảo tồn, các công viên quốc gia được thành lập ở Mỹ vào những năm cuối của thế kỉ IXX. Những năm 60, 70 của thế kỉ XX, Mỹ chú trọng rất lớn đến việc phát

(1). Rivers and Harber Act of 1899.

loại quan hệ pháp luật khác. Vì vậy, việc xây dựng và áp dụng các quy phạm pháp luật để điều chỉnh những quan hệ xã hội về môi trường có những đặc thù riêng của nó.

- Do tính toàn cầu cao của vấn đề môi trường nên pháp luật môi trường cũng kế thừa tính chất toàn cầu đó. Trong pháp luật môi trường của chúng ta có rất nhiều khái niệm, nhiều tiêu chuẩn môi trường có nguồn gốc quốc tế dùng để xác định chuẩn mực hợp pháp và không hợp pháp trong xử sự của công dân, tổ chức. Nhiều định chế quốc tế đã có thể can thiệp được vào các hoạt động thuộc quyền tài phán của quốc gia. Có lẽ ít có trường hợp xuất khẩu loại sản phẩm nào mà các nhà xuất khẩu Việt Nam lại phải xin phép không phải là Bộ công thương Việt Nam mà là một thiết chế được Việt Nam thành lập theo yêu cầu của Công ước quốc tế như việc xuất khẩu động vật hoang dã. Chỉ khi có sự chấp nhận của tổ chức CITES thì các nhà xuất nhập khẩu Việt Nam mới được xuất khẩu động vật hoang dã. Đây là điểm đặc thù khiến cho luật môi trường khó có thể được coi là thuộc lĩnh vực pháp luật hành chính.

Sự phát triển của luật môi trường ở một số nước cũng cho thấy tính riêng biệt (hay tính độc lập tương đối) của lĩnh vực pháp lí này. Ở Mỹ, nơi có sự xuất hiện luật môi trường sớm nhất, nơi có các án lệ liên quan đến việc bồi thường do gây ô nhiễm. Vụ Boomer kiện Công ti Xi măng Atlantic và Vụ Missouri kiện Holland là những ví dụ. Các văn bản pháp luật về môi trường cũng xuất hiện khá sớm so với nhiều nước. Năm 1899, Đạo luật về sông và bến cảng[1] được ban hành để cấm việc xả chất thải vào các vùng nước của Mỹ. Các khu bảo tồn, các công viên quốc gia được thành lập ở Mỹ vào những năm cuối của thế kỉ IXX. Những năm 60, 70 của thế kỉ XX, Mỹ chú trọng rất lớn đến việc phát

(1). Rivers and Harber Act of 1899.

36

triển luật môi trường theo xu hướng pháp luật thành văn. Năm 1967, Quốc hội Mỹ ban hành Luật về chất lượng không khí;[1] Luật bảo vệ môi trường liên bang[2] năm 1969; Luật không khí sạch năm 1970;[3] Luật nước sạch;[4] Luật về sản phẩm an toàn năm 1972;[5] Luật kiểm soát tiếng ồn.[6] Nhiều đạo luật khác về môi trường cũng được tiếp tục ban hành và tạo nên một hệ thống pháp luật môi trường đầy đủ và toàn diện bao gồm hầu hết các yếu tố của môi trường. Luật môi trường ở Mỹ được coi là lĩnh vực pháp luật riêng biệt, không nằm trong phạm vi của luật hành chính. Trong các chương trình đào tạo của các trường luật ở Mỹ thì luật môi trường được coi là course học riêng biệt bên cạnh các course học như luật hành chính, luật hình sự, luật thương mại.

Australia cũng là quốc gia có sự phát triển đáng lưu ý về lĩnh vực luật môi trường. Cũng giống như ở Mỹ, luật môi trường ban đầu cũng hình thành từ các án lệ về bồi thường thiệt hại do ô gây ô nhiễm. Các văn bản pháp luật về môi trường ở Australia được ban hành chủ yếu vào ba thập kỉ cuối của thế kỉ trước. Trong số những đạo luật quan trọng của chính quyền liên bang về môi trường cần kể đến Luật về bảo vệ môi trường năm 1981;[7] Luật bảo vệ thế giới hoang dã năm 1982;[8] Luật bảo vệ tầng ôzôn năm 1989[9]... Chính quyền các bang cũng ban hành nhiều đạo luật bảo vệ môi trường riêng của mình. Sự phát triển của hoạt động lập pháp cũng như khoa học luật môi trường đã khiến cho luật môi trường ở Australia phát triển mạnh như là một lĩnh vực riêng biệt.

(1). Air Quality Act.
(2). National Environment Protection Act.
(3). The Clean Air Act.
(4). The Clean Water Act.
(5). The Consumer Product Safety.
(6). Noise Control Act.
(7). Environmental Protection Act.
(8). Wildlife Protection Act of 1982.
(9). Ozone Protection Act of 1989.

triển luật môi trường theo xu hướng pháp luật thành văn. Năm 1967, Quốc hội Mỹ ban hành Luật về chất lượng không khí;[1] Luật bảo vệ môi trường liên bang[2] năm 1969; Luật không khí sạch năm 1970;[3] Luật nước sạch;[4] Luật về sản phẩm an toàn năm 1972;[5] Luật kiểm soát tiếng ồn.[6] Nhiều đạo luật khác về môi trường cũng được tiếp tục ban hành và tạo nên một hệ thống pháp luật môi trường đầy đủ và toàn diện bao gồm hầu hết các yếu tố của môi trường. Luật môi trường ở Mỹ được coi là lĩnh vực pháp luật riêng biệt, không nằm trong phạm vi của luật hành chính. Trong các chương trình đào tạo của các trường luật ở Mỹ thì luật môi trường được coi là course học riêng biệt bên cạnh các course học như luật hành chính, luật hình sự, luật thương mại.

Australia cũng là quốc gia có sự phát triển đáng lưu ý về lĩnh vực luật môi trường. Cũng giống như ở Mỹ, luật môi trường ban đầu cũng hình thành từ các án lệ về bồi thường thiệt hại do ô gây ô nhiễm. Các văn bản pháp luật về môi trường ở Australia được ban hành chủ yếu vào ba thập kỉ cuối của thế kỉ trước. Trong số những đạo luật quan trọng của chính quyền liên bang về môi trường cần kể đến Luật về bảo vệ môi trường năm 1981;[7] Luật bảo vệ thế giới hoang dã năm 1982;[8] Luật bảo vệ tầng ôzôn năm 1989[9]... Chính quyền các bang cũng ban hành nhiều đạo luật bảo vệ môi trường riêng của mình. Sự phát triển của hoạt động lập pháp cũng như khoa học luật môi trường đã khiến cho luật môi trường ở Australia phát triển mạnh như là một lĩnh vực riêng biệt.

(1). Air Quality Act.
(2). National Environment Protection Act.
(3). The Clean Air Act.
(4). The Clean Water Act.
(5). The Consumer Product Safety.
(6). Noise Control Act.
(7). Environmental Protection Act.
(8). Wildlife Protection Act of 1982.
(9). Ozone Protection Act of 1989.

37

Các cơ sở đào tạo của nước này cũng đưa luật môi trường vào thành môn học bắt buộc hoặc tự chọn trong chương trình đào tạo của mình. Tuy nhiên, cũng có thể dễ nhận thấy luật môi trường ở Australia cũng đang trong quá trình phát triển: "*Luật môi trường ngày nay không đơn giản là ở trong giai đoạn định hình mà vẫn đang còn trong giai đoạn tiến triển*".[1]

Một số nước khác như Singapore, Philippine cũng đều chú trọng phát triển luật môi trường không chỉ ở phương diện lập pháp mà cả ở phương diện khoa học và đào tạo. Philippine đã ban hành nhiều đạo luật về các yếu tố khác nhau của môi trường vào những năm 80, 90 của thế kỉ trước. Singapore trong sự phát triển luật môi trường chịu ảnh hưởng khá sâu của Mỹ, Anh và Australia. Cả Philippine và Singapore đều coi luật môi trường là lĩnh vực lập pháp riêng. Còn các cơ sở đào tạo ở các nước này cũng coi luật môi trường như là môn học riêng biệt bên cạnh các môn học khác.

Ở một số nước châu Âu khác như Thụy Điển, Pháp, Đức... luật môi trường cũng được tiếp cận và phát triển theo xu hướng tương tự.

3.3. Định nghĩa luật môi trường

Mặc dù vấn đề luật môi trường có phải là ngành luật độc lập hay không chẳng có nhiều giá trị thực tiễn song việc định nghĩa luật môi trường cũng có ý nghĩa nhất định về mặt học thuật. Việc định nghĩa luật môi trường, xác định phạm vi của nó gắn liền với khái niệm môi trường như đã trình bày ở mục I của chương này. Do nội hàm của khái niệm môi trường khá rộng và lịch sử phát triển của luật môi trường chưa dài nên việc đưa ra định nghĩa về nó hiện nay là rất khó. Hơn nữa, do khái niệm môi trường hiện này được các nhà lập pháp mở rộng để bao hàm tất cả các nguồn tài nguyên thiên nhiên, các yếu tố của môi trường, các hệ sinh thái tự

(1). Environmental law in Australia. Butterworths, 1995, page 2.

Các cơ sở đào tạo của nước này cũng đưa luật môi trường vào thành môn học bắt buộc hoặc tự chọn trong chương trình đào tạo của mình. Tuy nhiên, cũng có thể dễ nhận thấy luật môi trường ở Australia cũng đang trong quá trình phát triển: "*Luật môi trường ngày nay không đơn giản là ở trong giai đoạn định hình mà vẫn đang còn trong giai đoạn tiến triển*".[1]

Một số nước khác như Singapore, Philippine cũng đều chú trọng phát triển luật môi trường không chỉ ở phương diện lập pháp mà cả ở phương diện khoa học và đào tạo. Philippine đã ban hành nhiều đạo luật về các yếu tố khác nhau của môi trường vào những năm 80, 90 của thế kỉ trước. Singapore trong sự phát triển luật môi trường chịu ảnh hưởng khá sâu của Mỹ, Anh và Australia. Cả Philippine và Singapore đều coi luật môi trường là lĩnh vực lập pháp riêng. Còn các cơ sở đào tạo ở các nước này cũng coi luật môi trường như là môn học riêng biệt bên cạnh các môn học khác.

Ở một số nước châu Âu khác như Thụy Điển, Pháp, Đức... luật môi trường cũng được tiếp cận và phát triển theo xu hướng tương tự.

3.3. Định nghĩa luật môi trường

Mặc dù vấn đề luật môi trường có phải là ngành luật độc lập hay không chẳng có nhiều giá trị thực tiễn song việc định nghĩa luật môi trường cũng có ý nghĩa nhất định về mặt học thuật. Việc định nghĩa luật môi trường, xác định phạm vi của nó gắn liền với khái niệm môi trường như đã trình bày ở mục I của chương này. Do nội hàm của khái niệm môi trường khá rộng và lịch sử phát triển của luật môi trường chưa dài nên việc đưa ra định nghĩa về nó hiện nay là rất khó. Hơn nữa, do khái niệm môi trường hiện này được các nhà lập pháp mở rộng để bao hàm tất cả các nguồn tài nguyên thiên nhiên, các yếu tố của môi trường, các hệ sinh thái tự

(1). Environmental law in Australia. Butterworths, 1995, page 2.

38

nhiên, các cấu trúc do con người tạo ra hay biến đổi nên phạm vi của các chế định điều chỉnh chúng càng rộng hơn. Khó khăn này không chỉ đặt ra đối với các nhà luật học Việt Nam mà ngay cả đối với các luật gia ở các nước nơi có sự phát triển khá mạnh mẽ về luật môi trường: "*Không dễ dàng định nghĩa chính xác phạm vi của luật môi trường như chúng ta có thể làm với luật hợp đồng hay luật về các vi phạm ngoài hợp đồng. Chúng là những lĩnh vực được định hình vững chắc bởi kinh nghiệm và án lệ qua nhiều thế kỉ trong lúc đó, luật môi trường, nói một cách khái quát nhất vẫn đang còn trong thời thơ ấu của nó, được nảy sinh chủ yếu bằng các hoạt động lập pháp của thế kỉ XX hơn là thông qua quá trình xử lí các nguyên tắc pháp lí thường xuyên được tôi luyện, gọt dũa trong các toà án*".(1) Để định nghĩa được luật môi trường, cần xác định những vấn đề mà nó điều chỉnh. Một số nhà luật học cho rằng luật môi trường bao gồm như quy định cũng như thực tiễn pháp luật có đối tượng hay có sự tác động đến việc bảo vệ môi trường.(2) Theo các nhà luật học Australia, luật môi trường cần ưu tiên điều chỉnh những vấn đề sau: *Thứ nhất*, thiết lập các cơ chế hành chính để bảo vệ các lợi ích chung về một môi trường an toàn, lành mạnh và thoải mái; *thứ hai*, bảo tồn các giống loài; *thứ ba*, đảm bảo cho các viên chức chính quyền quyền hạn kiểm soát tính thân thiện môi trường trong các hoạt động quan trọng; *thứ tư*, thúc đẩy việc chuẩn bị và thực hiện kế hoạch và thực hiện các cơ chế bảo vệ và thực thi; *thứ năm*, thiết lập các thủ tục xem xét khiếu nại.(3) Luật môi trường Việt Nam cũng phải giải quyết những vấn đề tương tự dù cách gọi, các tiếp cận có thể khác nhau.

Xuất phát từ những phân tích về phạm vi của luật môi trường

---

(1).Environmental law in Australia. Butterworths, 1995, page 1.
(2).Xem: Ball & Bell on environment law. Blackstone Press Limited.. Fourth Edition, page 4.
(3).Xem: Environmental law in Australia. Butterworths, 1995, page 2.

nhiên, các cấu trúc do con người tạo ra hay biến đổi nên phạm vi của các chế định điều chỉnh chúng càng rộng hơn. Khó khăn này không chỉ đặt ra đối với các nhà luật học Việt Nam mà ngay cả đối với các luật gia ở các nước nơi có sự phát triển khá mạnh mẽ về luật môi trường: "*Không dễ dàng định nghĩa chính xác phạm vi của luật môi trường như chúng ta có thể làm với luật hợp đồng hay luật về các vi phạm ngoài hợp đồng. Chúng là những lĩnh vực được định hình vững chắc bởi kinh nghiệm và án lệ qua nhiều thế kỉ trong lúc đó, luật môi trường, nói một cách khái quát nhất vẫn đang còn trong thời thơ ấu của nó, được nảy sinh chủ yếu bằng các hoạt động lập pháp của thế kỉ XX hơn là thông qua quá trình xử lí các nguyên tắc pháp lí thường xuyên được tôi luyện, gọt dũa trong các toà án*".(1) Để định nghĩa được luật môi trường, cần xác định những vấn đề mà nó điều chỉnh. Một số nhà luật học cho rằng luật môi trường bao gồm như quy định cũng như thực tiễn pháp luật có đối tượng hay có sự tác động đến việc bảo vệ môi trường.(2) Theo các nhà luật học Australia, luật môi trường cần ưu tiên điều chỉnh những vấn đề sau: *Thứ nhất*, thiết lập các cơ chế hành chính để bảo vệ các lợi ích chung về một môi trường an toàn, lành mạnh và thoải mái; *thứ hai*, bảo tồn các giống loài; *thứ ba*, đảm bảo cho các viên chức chính quyền quyền hạn kiểm soát tính thân thiện môi trường trong các hoạt động quan trọng; *thứ tư*, thúc đẩy việc chuẩn bị và thực hiện kế hoạch và thực hiện các cơ chế bảo vệ và thực thi; *thứ năm*, thiết lập các thủ tục xem xét khiếu nại.(3) Luật môi trường Việt Nam cũng phải giải quyết những vấn đề tương tự dù cách gọi, các tiếp cận có thể khác nhau.

Xuất phát từ những phân tích về phạm vi của luật môi trường

(1).Environmental law in Australia. Butterworths, 1995, page 1.
(2).Xem: Ball & Bell on environment law. Blackstone Press Limited.. Fourth Edition, page 4.
(3).Xem: Environmental law in Australia. Butterworths, 1995, page 2.

39

như đã nêu trên, có thể đưa ra định nghĩa sau đây về luật môi trường: *Luật môi trường là lĩnh vực pháp luật chuyên ngành bao gồm các quy phạm pháp luật, các nguyên tắc pháp lí điều chỉnh các quan hệ phát sinh giữa các chủ thể trong quá trình khai thác, sử dụng hoặc tác động đến một hoặc một vài yếu tố của môi trường trên cơ sở kết hợp các phương pháp điều chỉnh khác nhau nhằm bảo vệ một cách có hiệu quả môi trường sống của con người.*

Định nghĩa trên đây của luật môi trường cho thấy cần phải nhận thức rõ một nguyên cơ bản sau: Các quan hệ xã hội phát sinh thuộc phạm vi tác động của luật môi trường phải gắn với việc bảo vệ môi trường sống của con người. Điều này có nghĩa là không phải bất cứ sự tác động nào của các chủ thể vào các yếu tố của môi trường cũng làm phát sinh quan hệ pháp luật môi trường. Các vấn đề pháp luật môi trường chỉ nảy sinh khi nào sự tác động đó gây tổn hại hoặc có nguy cơ gây tổn hại đến môi trường. *Ví dụ:* xung quanh yếu tố môi trường đất đai có thể phát sinh nhiều quan hệ. Quan hệ sở hữu hay quan hệ sử dụng đất, quan hệ thương mại, quan hệ dân sự hoặc cả quan hệ hành chính. Người sở hữu hay người sử dụng đất có thể có nhiều tác động đối với đất như trồng cây, xây dựng công trình, đào ao... Những tác động này có thể làm nảy sinh các quan hệ khác nhau và tuỳ theo tính chất sẽ thuộc phạm vi điều chỉnh của các lĩnh vực pháp luật khác. Tuy nhiên, nếu người sở hữu hay người sử dụng đất chôn vào lòng đất thuộc sở hữu hay quyền sử dụng của mình những hoá chất độc hại gây ô nhiễm cho môi trường xung quanh thì quan hệ phát sinh từ hành vi này thuộc phạm vi điều chỉnh của luật môi trường. Rõ ràng, chủ sở hữu hay người sử dụng đất không hề vi phạm sở hữu của người khác, không vi phạm hợp đồng với bất cứ ai, không xâm hại trực tiếp đến lợi ích vật chất của bất cứ chủ thể cụ thể nào. Thế nhưng, diều dễ nhận thấy là tác động này đã làm cho môi trường bị suy thoái, quyền của cộng đồng được hưởng môi trường sống

như đã nêu trên, có thể đưa ra định nghĩa sau đây về luật môi trường: *Luật môi trường là lĩnh vực pháp luật chuyên ngành bao gồm các quy phạm pháp luật, các nguyên tắc pháp lí điều chỉnh các quan hệ phát sinh giữa các chủ thể trong quá trình khai thác, sử dụng hoặc tác động đến một hoặc một vài yếu tố của môi trường trên cơ sở kết hợp các phương pháp điều chỉnh khác nhau nhằm bảo vệ một cách có hiệu quả môi trường sống của con người.*

Định nghĩa trên đây của luật môi trường cho thấy cần phải nhận thức rõ một nguyên cơ bản sau: Các quan hệ xã hội phát sinh thuộc phạm vi tác động của luật môi trường phải gắn với việc bảo vệ môi trường sống của con người. Điều này có nghĩa là không phải bất cứ sự tác động nào của các chủ thể vào các yếu tố của môi trường cũng làm phát sinh quan hệ pháp luật môi trường. Các vấn đề pháp luật môi trường chỉ nảy sinh khi nào sự tác động đó gây tổn hại hoặc có nguy cơ gây tổn hại đến môi trường. *Ví dụ:* xung quanh yếu tố môi trường đất đai có thể phát sinh nhiều quan hệ. Quan hệ sở hữu hay quan hệ sử dụng đất, quan hệ thương mại, quan hệ dân sự hoặc cả quan hệ hành chính. Người sở hữu hay người sử dụng đất có thể có nhiều tác động đối với đất như trồng cây, xây dựng công trình, đào ao... Những tác động này có thể làm nảy sinh các quan hệ khác nhau và tuỳ theo tính chất sẽ thuộc phạm vi điều chỉnh của các lĩnh vực pháp luật khác. Tuy nhiên, nếu người sở hữu hay người sử dụng đất chôn vào lòng đất thuộc sở hữu hay quyền sử dụng của mình những hoá chất độc hại gây ô nhiễm cho môi trường xung quanh thì quan hệ phát sinh từ hành vi này thuộc phạm vi điều chỉnh của luật môi trường. Rõ ràng, chủ sở hữu hay người sử dụng đất không hề vi phạm sở hữu của người khác, không vi phạm hợp đồng với bất cứ ai, không xâm hại trực tiếp đến lợi ích vật chất của bất cứ chủ thể cụ thể nào. Thế nhưng, diều dễ nhận thấy là tác động này đã làm cho môi trường bị suy thoái, quyền của cộng đồng được hưởng môi trường sống

40

an toàn, lành mạnh bị xâm hại. Những ví dụ tương tự như vậy có thể đưa ra đối với yếu tố nước, không khí. Việc đổ chất thải ra đại dương thoạt nhìn không liên quan đến bất cứ quốc gia hay cộng đồng nào. Thực tế, tất cả các quốc gia đều đứng trước nguy cơ bị gây tổn hại đối với hành vi đổ chất thải ra đại dương. Việc săn bắn các loài động vật hoang dã trong rừng, dưới biển có vẻ không liên quan đến ai. Tuy nhiên, tác hại của việc khai thác này có thể dẫn tới sự tuyệt chủng của một số giống loài mà sự sinh sôi tự nhiên của chúng không theo kịp tốc độ khai thác của con người vì nhu cầu tiêu dùng và thương mại.

Các quan hệ xã hội mà các quy phạm luật môi trường điều chỉnh có thể được phân loại theo các nhóm sau:

- Các quan hệ giữa một bên là các cá nhân, tổ chức với một bên là nhà nước phát sinh từ hoạt động quản lí nhà nước về môi trường. Các quan hệ này chứa đựng những yếu tố của quan hệ pháp luật hành chính và chính vì thế mà có quan điểm cho rằng luật môi trường thuộc pháp luật hành chính. Nhóm quan hệ này có những đặc trưng của quan hệ pháp luật hành chính, nhất là quan hệ phát sinh từ việc xử phạt các vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường; lĩnh vực khiếu nại, tố cáo các hành vi của các cá nhân, tổ chức có hành vi vi phạm pháp luật môi trường. Những quan hệ này bao gồm:

+ Quan hệ phát sinh từ hoạt động đánh giá tác động môi trường;

+ Quan hệ phát sinh từ hoạt động thanh tra việc thực hiện pháp luật và chính sách môi trường

+ Quan hệ phát sinh từ việc xử lí vi phạm pháp luật môi trường.

- Quan hệ phát sinh giữa các cá nhân, tổ chức với nhau do thoả thuận ý chí của các bên. Đặc trưng của quan hệ này là sự thoả thuận, sự bình đẳng. Các bên trong mối quan hệ này thực hiện các quyền của mình trong lĩnh vực môi trường một cách bình

an toàn, lành mạnh bị xâm hại. Những ví dụ tương tự như vậy có thể đưa ra đối với yếu tố nước, không khí. Việc đổ chất thải ra đại dương thoạt nhìn không liên quan đến bất cứ quốc gia hay cộng đồng nào. Thực tế, tất cả các quốc gia đều đứng trước nguy cơ bị gây tổn hại đối với hành vi đổ chất thải ra đại dương. Việc săn bắn các loài động vật hoang dã trong rừng, dưới biển có vẻ không liên quan đến ai. Tuy nhiên, tác hại của việc khai thác này có thể dẫn tới sự tuyệt chủng của một số giống loài mà sự sinh sôi tự nhiên của chúng không theo kịp tốc độ khai thác của con người vì nhu cầu tiêu dùng và thương mại.

Các quan hệ xã hội mà các quy phạm luật môi trường điều chỉnh có thể được phân loại theo các nhóm sau:

- Các quan hệ giữa một bên là các cá nhân, tổ chức với một bên là nhà nước phát sinh từ hoạt động quản lí nhà nước về môi trường. Các quan hệ này chứa đựng những yếu tố của quan hệ pháp luật hành chính và chính vì thế mà có quan điểm cho rằng luật môi trường thuộc pháp luật hành chính. Nhóm quan hệ này có những đặc trưng của quan hệ pháp luật hành chính, nhất là quan hệ phát sinh từ việc xử phạt các vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường; lĩnh vực khiếu nại, tố cáo các hành vi của các cá nhân, tổ chức có hành vi vi phạm pháp luật môi trường. Những quan hệ này bao gồm:

+ Quan hệ phát sinh từ hoạt động đánh giá tác động môi trường;

+ Quan hệ phát sinh từ hoạt động thanh tra việc thực hiện pháp luật và chính sách môi trường

+ Quan hệ phát sinh từ việc xử lí vi phạm pháp luật môi trường.

- Quan hệ phát sinh giữa các cá nhân, tổ chức với nhau do thoả thuận ý chí của các bên. Đặc trưng của quan hệ này là sự thoả thuận, sự bình đẳng. Các bên trong mối quan hệ này thực hiện các quyền của mình trong lĩnh vực môi trường một cách bình

41

đẳng trong khuôn khổ của pháp luật. Trong lĩnh vực môi trường, mối quan hệ này ngày càng trở nên phổ biến hơn do khả năng định hướng hành vi chủ thể thông qua không phải là chế tài, hình phạt mà là các lợi ích kinh tế. Luật môi trường trong bối cảnh đó cần chú trọng hơn các giải pháp điều chỉnh thông qua các lợi ích kinh tế. Các nhà luật môi trường Australia đã tiên liệu điều này cách đây gần một phần tư thế kỉ trong cuốn sách "*Pháp luật môi trường Australia và việc thực thi nó ở Australia*".[1] Luật môi trường không nên chỉ dừng lại ở việc tạo ra các cơ chế hành chính để kiểm soát và phối hợp kiểm soát ô nhiễm mà cần tạo ra các giải pháp giảm thải thông qua các lợi ích kinh tế. Ví dụ điển hình cho sự phát triển của mối quan hệ này là nhiều nước đã chuyển sang mua bán quota chất thải. Liên minh châu Âu đã ban hành kế hoạch thay áp dụng thuế các bon bằng việc mua bán các bon. Mục đích của kế hoạch này là tăng hiệu quả của việc kiểm soát khí thải nhà kính song vẫn đảm bảo tính cạnh tranh của các công ti châu Âu. Theo kế hoạch này, các công ti được phát các giấy phép thải khí CO_2. Những công ti nào thải nhiều hơn giấy phép thì có thể mua lại quota thải khí này ở những công ti khác.

Các mối quan hệ mang tính chất dân sự thương mại như thế trong lĩnh vực môi trường bao gồm:

+ Quan hệ về bồi thường thiệt hại do việc gây ô nhiễm, suy thoái hay sự cố môi trường gây nên;

+ Quan hệ phát sinh từ việc hợp tác khắc phục thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái hoặc sự cố môi trường gây ra;

+ Quan hệ phát sinh từ việc giải quyết tranh chấp môi trường;

+ Quan hệ trong lĩnh vực phối hợp đầu tư vào các công trình bảo vệ môi trường.

---

(1). Envionmental regulation and its administration in Australia.

đẳng trong khuôn khổ của pháp luật. Trong lĩnh vực môi trường, mối quan hệ này ngày càng trở nên phổ biến hơn do khả năng định hướng hành vi chủ thể thông qua không phải là chế tài, hình phạt mà là các lợi ích kinh tế. Luật môi trường trong bối cảnh đó cần chú trọng hơn các giải pháp điều chỉnh thông qua các lợi ích kinh tế. Các nhà luật môi trường Australia đã tiên liệu điều này cách đây gần một phần tư thế kỉ trong cuốn sách "*Pháp luật môi trường Australia và việc thực thi nó ở Australia*".[1] Luật môi trường không nên chỉ dừng lại ở việc tạo ra các cơ chế hành chính để kiểm soát và phối hợp kiểm soát ô nhiễm mà cần tạo ra các giải pháp giảm thải thông qua các lợi ích kinh tế. Ví dụ điển hình cho sự phát triển của mối quan hệ này là nhiều nước đã chuyển sang mua bán quota chất thải. Liên minh châu Âu đã ban hành kế hoạch thay áp dụng thuế các bon bằng việc mua bán các bon. Mục đích của kế hoạch này là tăng hiệu quả của việc kiểm soát khí thải nhà kính song vẫn đảm bảo tính cạnh tranh của các công ti châu Âu. Theo kế hoạch này, các công ti được phát các giấy phép thải khí CO_2. Những công ti nào thải nhiều hơn giấy phép thì có thể mua lại quota thải khí này ở những công ti khác.

Các mối quan hệ mang tính chất dân sự thương mại như thế trong lĩnh vực môi trường bao gồm:

+ Quan hệ về bồi thường thiệt hại do việc gây ô nhiễm, suy thoái hay sự cố môi trường gây nên;

+ Quan hệ phát sinh từ việc hợp tác khắc phục thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái hoặc sự cố môi trường gây ra;

+ Quan hệ phát sinh từ việc giải quyết tranh chấp môi trường;

+ Quan hệ trong lĩnh vực phối hợp đầu tư vào các công trình bảo vệ môi trường.

(1). Envionmental regulation and its administration in Australia.

42

3.4. Các nguyên tắc chủ yếu của luật môi trường

Các nguyên tắc của luật môi trường nêu dưới đây cần được phân biệt với các nguyên tắc cụ thể được áp dụng trong các chế định hay nhóm quan hệ khác nhau của nó. Các nguyên tắc nêu dưới đây chi phối một cách toàn diện các quan hệ phát sinh việc bảo vệ môi trường. Những nguyên tắc hoặc những quy phạm pháp luật điều chỉnh đối với từng nhóm quan hệ luật môi trường cần phải được ban hành nhằm thực hiện các nguyên tắc cơ bản này. Chẳng hạn, trong quản lí nhà nước về môi trường, các nguyên tắc tổ chức và vận hành các thể chế nhà nước có chức năng kiểm soát ô nhiễm, bảo tồn thiên nhiên, xử phạt hành chính, các quy phạm điều chỉnh hành vi của cá nhân và tổ chức đều phải xuất phát từ việc đảm bảo cho người dân được sống trong môi trường an toàn được thể hiện trong nguyên tắc ở mục 3.4.1 nêu dưới đây.

3.4.1. Nguyên tắc đảm bảo quyền con người được sống trong môi trường trong lành

Một trong những quyền cơ bản của con người là quyền được sống, được mưu cầu hạnh phúc. Quyền thiêng liêng này được ghi trong Tuyên ngôn dân quyền Pháp, Tuyên ngôn độc lập của Mỹ và được Chủ tịch Hồ Chí Minh trịnh trọng nhắc lại trong Tuyên ngôn độc lập của Việt Nam năm 1945. Tuy nhiên, trong điều kiện của những thập kỉ cuối của thế kỉ XX, quyền sống của con người, mặc dù được đảm bảo chắc hơn về mặt pháp lí bằng các thể chế dân chủ song lại bị đe doạ bởi tình trạng ô nhiễm và suy thoái môi trường. Trong điều kiện đó, quyền sống của con người phải được gắn chặt với môi trường. Tuyên bố của Liên hợp quốc về môi trường đã đưa quyền của con người được sống trong môi trường trong lành thành một nguyên tắc của quan hệ giữa các quốc gia. Nguyên tắc số 1 của Tuyên bố Stockholm nêu rõ: "*Con người có quyền cơ bản được sống trong một môi trường chất lượng, cho phép cuộc sống có phẩm giá và phúc lợi mà con người có trách nhiệm long*

3.4. Các nguyên tắc chủ yếu của luật môi trường

Các nguyên tắc của luật môi trường nêu dưới đây cần được phân biệt với các nguyên tắc cụ thể được áp dụng trong các chế định hay nhóm quan hệ khác nhau của nó. Các nguyên tắc nêu dưới đây chi phối một cách toàn diện các quan hệ phát sinh việc bảo vệ môi trường. Những nguyên tắc hoặc những quy phạm pháp luật điều chỉnh đối với từng nhóm quan hệ luật môi trường cần phải được ban hành nhằm thực hiện các nguyên tắc cơ bản này. Chẳng hạn, trong quản lí nhà nước về môi trường, các nguyên tắc tổ chức và vận hành các thể chế nhà nước có chức năng kiểm soát ô nhiễm, bảo tồn thiên nhiên, xử phạt hành chính, các quy phạm điều chỉnh hành vi của cá nhân và tổ chức đều phải xuất phát từ việc đảm bảo cho người dân được sống trong môi trường an toàn được thể hiện trong nguyên tắc ở mục 3.4.1 nêu dưới đây.

3.4.1. Nguyên tắc đảm bảo quyền con người được sống trong môi trường trong lành

Một trong những quyền cơ bản của con người là quyền được sống, được mưu cầu hạnh phúc. Quyền thiêng liêng này được ghi trong Tuyên ngôn dân quyền Pháp, Tuyên ngôn độc lập của Mỹ và được Chủ tịch Hồ Chí Minh trịnh trọng nhắc lại trong Tuyên ngôn độc lập của Việt Nam năm 1945. Tuy nhiên, trong điều kiện của những thập kỉ cuối của thế kỉ XX, quyền sống của con người, mặc dù được đảm bảo chắc hơn về mặt pháp lí bằng các thể chế dân chủ song lại bị đe doạ bởi tình trạng ô nhiễm và suy thoái môi trường. Trong điều kiện đó, quyền sống của con người phải được gắn chặt với môi trường. Tuyên bố của Liên hợp quốc về môi trường đã đưa quyền của con người được sống trong môi trường trong lành thành một nguyên tắc của quan hệ giữa các quốc gia. Nguyên tắc số 1 của Tuyên bố Stockholm nêu rõ: "*Con người có quyền cơ bản được sống trong một môi trường chất lượng, cho phép cuộc sống có phẩm giá và phúc lợi mà con người có trách nhiệm long*

43

trọng bảo vệ, cải thiện cho thế hệ hôm nay và mai sau".[1] Tuyên bố Rio de Janeiro cũng khẳng định: "*Con người là trung tâm của các mối quan tâm về sự phát triển lâu dài. Con người có quyền được hưởng một cuộc sống hữu ích, lành mạnh và hài hoà với thiên nhiên*".[2] Nguyên tắc này chi phối việc xây dựng pháp luật và chính sách của các quốc gia. Việt Nam là quốc gia kí hai tuyên bố này có trách nhiệm biến quyền được sống trong môi trường trong lành thành nguyên tắc pháp lí và thực tế nó đã là một nguyên tắc của luật môi trường Việt Nam. Hiến pháp Việt Nam năm 2013 cũng đã quy định "*Mọi người có quyền được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường*" (Điều 43). Đòi hỏi cơ bản của nguyên tắc này là mọi quy phạm pháp luật môi trường, mọi chính sách pháp luật về môi trường phải lấy việc đảm bảo điều kiện sống của con người, trong đó có điều kiện môi trường, làm ưu tiên số 1.

3.4.2. Tính thống nhất trong quản lí và bảo vệ môi trường

Như đã phân tích ở trên, môi trường là một thể thống nhất của nhiều yếu tố vật chất khác nhau. Vì vậy, trong việc quản lí và bảo vệ môi trường cần sự thống nhất và điều này được coi như là một nguyên tắc của luật môi trường. Nguyên tắc đảm bảo tính thống nhất trong quản lí môi trường có một số đòi hỏi sau đây:

- Các chính sách cũng như các quy định pháp luật về môi trường phải được ban hành với sự cân nhắc toàn diện đến các yếu tố khác nhau của môi trường để việc điều chỉnh các quan hệ xã hội trong trong lĩnh vực này không bị phân tán và thiếu đồng bộ. Trong thực tế, có không ít các chính sách, các quy định của pháp luật được ban hành chỉ nhằm giải quyết một hiện tượng cụ thể

---

(1).Xem: *Các công ước quốc tế về môi trường*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 1995, tr. 11.

(2).Xem: *Các công ước quốc tế về môi trường*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 1995, tr. 31.

trọng bảo vệ, cải thiện cho thế hệ hôm nay và mai sau".[1] Tuyên bố Rio de Janeiro cũng khẳng định: "*Con người là trung tâm của các mối quan tâm về sự phát triển lâu dài. Con người có quyền được hưởng một cuộc sống hữu ích, lành mạnh và hài hoà với thiên nhiên*".[2] Nguyên tắc này chi phối việc xây dựng pháp luật và chính sách của các quốc gia. Việt Nam là quốc gia kí hai tuyên bố này có trách nhiệm biến quyền được sống trong môi trường trong lành thành nguyên tắc pháp lí và thực tế nó đã là một nguyên tắc của luật môi trường Việt Nam. Hiến pháp Việt Nam năm 2013 cũng đã quy định "*Mọi người có quyền được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường*" (Điều 43). Đòi hỏi cơ bản của nguyên tắc này là mọi quy phạm pháp luật môi trường, mọi chính sách pháp luật về môi trường phải lấy việc đảm bảo điều kiện sống của con người, trong đó có điều kiện môi trường, làm ưu tiên số 1.

3.4.2. Tính thống nhất trong quản lí và bảo vệ môi trường

Như đã phân tích ở trên, môi trường là một thể thống nhất của nhiều yếu tố vật chất khác nhau. Vì vậy, trong việc quản lí và bảo vệ môi trường cần sự thống nhất và điều này được coi như là một nguyên tắc của luật môi trường. Nguyên tắc đảm bảo tính thống nhất trong quản lí môi trường có một số đòi hỏi sau đây:

- Các chính sách cũng như các quy định pháp luật về môi trường phải được ban hành với sự cân nhắc toàn diện đến các yếu tố khác nhau của môi trường để việc điều chỉnh các quan hệ xã hội trong trong lĩnh vực này không bị phân tán và thiếu đồng bộ. Trong thực tế, có không ít các chính sách, các quy định của pháp luật được ban hành chỉ nhằm giải quyết một hiện tượng cụ thể

---

(1).Xem: *Các công ước quốc tế về môi trường*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 1995, tr. 11.

(2).Xem: *Các công ước quốc tế về môi trường*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 1995, tr. 31.

44

trước mắt mà không tính đến ảnh hưởng dây chuyền của văn bản đó đối với các hiện tượng xã hội khác.

- Việc quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường được thực hiện dưới sự điều hành của một cơ quan thống nhất. Theo đó, "*Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường trong phạm vi cả nước*" (Điều 140 Luật bảo vệ môi trường năm 2014); "*Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc thống nhất quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường*" (Điều 141 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Đòi hỏi này trên thực tế đã được đáp ứng khá đầy đủ ở Việt Nam. Hệ thống cơ quan quản lí môi trường ở nước ta đã được xây dựng và hoàn thiện đáng kể trong 10 năm gần đây. Vai trò, chức năng và quyền hạn của hệ thống cơ quan này đã được xác định và phân công tương đối hợp lí.

- Các tiêu chuẩn môi trường, các quy trình đánh giá tác động môi trường cũng như thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường với tư cách là những công cụ kĩ thuật quan trọng của quản lí môi trường cần được xây dựng và áp dụng một cách thống nhất trong phạm vi cả nước.

- Việc bảo vệ môi trường phải được coi là sự nghiệp của toàn dân. Mọi công dân, mọi tổ chức đều phải tham gia bảo vệ môi trường thông qua việc tuân thủ các quy định của pháp luật môi trường, thực hiện các hành động chung của cộng đồng nhằm bảo vệ môi trường.

3.4.3. Nguyên tắc đảm bảo sự phát triển bền vững

Như đã trình bày ở trên, phát triển bền vững thực chất là sự liên kết giữa tăng trưởng kinh tế với bảo vệ môi trường và các giá trị khác. Phát triển bền vững là một trong những nguyên tắc quan trọng trong hệ thống pháp luật quốc tế về môi trường. Phần lớn các quốc gia đã đưa nguyên tắc này vào trong hệ thống pháp luật

trước mắt mà không tính đến ảnh hưởng dây chuyền của văn bản đó đối với các hiện tượng xã hội khác.

- Việc quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường được thực hiện dưới sự điều hành của một cơ quan thống nhất. Theo đó, "*Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường trong phạm vi cả nước*" (Điều 140 Luật bảo vệ môi trường năm 2014); "*Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc thống nhất quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường*" (Điều 141 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Đòi hỏi này trên thực tế đã được đáp ứng khá đầy đủ ở Việt Nam. Hệ thống cơ quan quản lí môi trường ở nước ta đã được xây dựng và hoàn thiện đáng kể trong 10 năm gần đây. Vai trò, chức năng và quyền hạn của hệ thống cơ quan này đã được xác định và phân công tương đối hợp lí.

- Các tiêu chuẩn môi trường, các quy trình đánh giá tác động môi trường cũng như thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường với tư cách là những công cụ kĩ thuật quan trọng của quản lí môi trường cần được xây dựng và áp dụng một cách thống nhất trong phạm vi cả nước.

- Việc bảo vệ môi trường phải được coi là sự nghiệp của toàn dân. Mọi công dân, mọi tổ chức đều phải tham gia bảo vệ môi trường thông qua việc tuân thủ các quy định của pháp luật môi trường, thực hiện các hành động chung của cộng đồng nhằm bảo vệ môi trường.

3.4.3. Nguyên tắc đảm bảo sự phát triển bền vững

Như đã trình bày ở trên, phát triển bền vững thực chất là sự liên kết giữa tăng trưởng kinh tế với bảo vệ môi trường và các giá trị khác. Phát triển bền vững là một trong những nguyên tắc quan trọng trong hệ thống pháp luật quốc tế về môi trường. Phần lớn các quốc gia đã đưa nguyên tắc này vào trong hệ thống pháp luật

45

của mình. Pháp luật môi trường Việt Nam cũng đặc biệt coi trọng nguyên tắc phát triển bền vững. Khoản 2 Điều 4 Luật bảo vệ môi trường năm 2014 quy định: "*Bảo vệ môi trường phải gắn kết hài hoà với phát triển kinh tế, an sinh xã hội, bảo đảm quyền trẻ em, thúc đẩy giới và phát triển, bảo tồn đa dạng sinh học, ứng phó với biến đổi khí hậu để bảo đảm quyền con người được sống trong môi trường trong lành*". Nguyên tắc đảm bảo phát triển bền vững có những đòi hỏi sau đây:

- Các biện pháp bảo vệ môi trường phải được coi là một yếu tố cấu thành trong các chiến lược hoặc các chính sách phát triển kinh tế của đất nước, của địa phương, vùng và của từng tổ chức;

- Phải tạo ra bộ máy và cơ chế quản lí có hiệu quả để có thể tránh được tham nhũng và lãng phí các nguồn lực, nhất là các nguồn tài nguyên thiên nhiên;

- Phải hoàn thiện quá trình quyết định chính sách và tăng cường tính công khai của các quá trình đó đảm bảo để cho các quyết định, chính sách ban hành nhằm vào sự phát triển bền vững.

- Phải coi đánh giá tác động môi trường như là một bộ phận cấu thành của các dự án đầu tư.

3.4.4. Nguyên tắc coi trọng tính phòng ngừa

Môi trường khác với các hiện tượng xã hội khác ở chỗ khả năng khôi phục hiện trạng hoặc là không thể thực hiện được hoặc rất khó khăn, tốn kém và mất nhiều thời gian. Chẳng hạn, những khu rừng nguyên sinh, những vùng rừng nhiệt đới khi bị tàn phá sẽ khó lòng phục hồi. Chính vì thế, ngăn ngừa những hành vi gây hại cho môi trường cần được chú trọng hơn so với việc áp dụng các hình phạt hoặc chế tài khác. Luật môi trường coi phòng ngừa là một nguyên tắc chủ yếu. Nguyên tắc này hướng việc ban hành và áp dụng các quy định pháp luật vào sự ngăn chặn của chủ thể thực hiện các hành vi có khả năng gây

của mình. Pháp luật môi trường Việt Nam cũng đặc biệt coi trọng nguyên tắc phát triển bền vững. Khoản 2 Điều 4 Luật bảo vệ môi trường năm 2014 quy định: "*Bảo vệ môi trường phải gắn kết hài hoà với phát triển kinh tế, an sinh xã hội, bảo đảm quyền trẻ em, thúc đẩy giới và phát triển, bảo tồn đa dạng sinh học, ứng phó với biến đổi khí hậu để bảo đảm quyền con người được sống trong môi trường trong lành*". Nguyên tắc đảm bảo phát triển bền vững có những đòi hỏi sau đây:

- Các biện pháp bảo vệ môi trường phải được coi là một yếu tố cấu thành trong các chiến lược hoặc các chính sách phát triển kinh tế của đất nước, của địa phương, vùng và của từng tổ chức;

- Phải tạo ra bộ máy và cơ chế quản lí có hiệu quả để có thể tránh được tham nhũng và lãng phí các nguồn lực, nhất là các nguồn tài nguyên thiên nhiên;

- Phải hoàn thiện quá trình quyết định chính sách và tăng cường tính công khai của các quá trình đó đảm bảo để cho các quyết định, chính sách ban hành nhằm vào sự phát triển bền vững.

- Phải coi đánh giá tác động môi trường như là một bộ phận cấu thành của các dự án đầu tư.

3.4.4. Nguyên tắc coi trọng tính phòng ngừa

Môi trường khác với các hiện tượng xã hội khác ở chỗ khả năng khôi phục hiện trạng hoặc là không thể thực hiện được hoặc rất khó khăn, tốn kém và mất nhiều thời gian. Chẳng hạn, những khu rừng nguyên sinh, những vùng rừng nhiệt đới khi bị tàn phá sẽ khó lòng phục hồi. Chính vì thế, ngăn ngừa những hành vi gây hại cho môi trường cần được chú trọng hơn so với việc áp dụng các hình phạt hoặc chế tài khác. Luật môi trường coi phòng ngừa là một nguyên tắc chủ yếu. Nguyên tắc này hướng việc ban hành và áp dụng các quy định pháp luật vào sự ngăn chặn của chủ thể thực hiện các hành vi có khả năng gây

46

nguy hại cho môi trường.

Các biện pháp ngăn chặn áp dụng trong bảo vệ môi trường rất đa dạng. Tuy nhiên, bản chất chính của các biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn là bằng việc kích thích lợi ích hoặc triệt tiêu các lợi ích vốn là động lực của việc vi phạm pháp luật môi trường, nâng cao ý thức tự giác của con người trong việc thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường.

IV. KHÁI QUÁT SỰ PHÁT TRIỂN CỦA LUẬT MÔI TRƯỜNG VIỆT NAM

Luật môi trường là ngành khoa học mới đối với phần lớn các quốc gia đang phát triển trên thế giới. Điều này có lí do riêng của nó. Pháp luật với tư cách là công cụ điều tiết xã hội luôn luôn phải chịu sự chi phối của nhu cầu xã hội. Khi việc bảo vệ môi trường chưa được ý thức rõ, chưa trở thành thách thức xã hội thì luật môi trường chưa được chú ý. Trong thế kỉ trước và những thập kỉ đầu và giữa của thế kỉ này, khi sự phát triển kinh tế là động lực phát triển của các quốc gia thì tài nguyên, môi trường không phải là vấn đề quan trọng. Các quốc gia sẵn sàng khai thác hết tài nguyên để công nghiệp hoá, để phát triển. Môi trường chưa phải là thử thách khi vấn đề phát triển, vấn đề dân số chưa đạt tới sự báo động. Chỉ đến khi tất cả các quốc gia phải đối mặt với sự cạn kiệt các nguồn tài nguyên, sự mất cân bằng sinh thái và những sự trả thù khốc liệt của thiên nhiên thì vấn đề bảo vệ môi trường mới nổi lên như một thách thức xã hội. Luật môi trường ra đời như là biện pháp giải quyết thách thức đó. Luật môi trường xuất hiện sớm ở các nước phát triển, nơi các thách thức môi trường trở nên quyết liệt hơn do tốc độ công nghiệp hoá, ô nhiễm công nghiệp ở các nước đó. Tuy nhiên, ở mỗi quốc gia sự thách thức của vấn đề môi trường khác nhau, nhất là khi xem xét ở những thành phần cụ thể của môi trường.

Ở Việt Nam, luật môi trường xuất hiện chậm. Có thể nói trong

nguy hại cho môi trường.

Các biện pháp ngăn chặn áp dụng trong bảo vệ môi trường rất đa dạng. Tuy nhiên, bản chất chính của các biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn là bằng việc kích thích lợi ích hoặc triệt tiêu các lợi ích vốn là động lực của việc vi phạm pháp luật môi trường, nâng cao ý thức tự giác của con người trong việc thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường.

IV. KHÁI QUÁT SỰ PHÁT TRIỂN CỦA LUẬT MÔI TRƯỜNG VIỆT NAM

Luật môi trường là ngành khoa học mới đối với phần lớn các quốc gia đang phát triển trên thế giới. Điều này có lí do riêng của nó. Pháp luật với tư cách là công cụ điều tiết xã hội luôn luôn phải chịu sự chi phối của nhu cầu xã hội. Khi việc bảo vệ môi trường chưa được ý thức rõ, chưa trở thành thách thức xã hội thì luật môi trường chưa được chú ý. Trong thế kỉ trước và những thập kỉ đầu và giữa của thế kỉ này, khi sự phát triển kinh tế là động lực phát triển của các quốc gia thì tài nguyên, môi trường không phải là vấn đề quan trọng. Các quốc gia sẵn sàng khai thác hết tài nguyên để công nghiệp hoá, để phát triển. Môi trường chưa phải là thử thách khi vấn đề phát triển, vấn đề dân số chưa đạt tới sự báo động. Chỉ đến khi tất cả các quốc gia phải đối mặt với sự cạn kiệt các nguồn tài nguyên, sự mất cân bằng sinh thái và những sự trả thù khốc liệt của thiên nhiên thì vấn đề bảo vệ môi trường mới nổi lên như một thách thức xã hội. Luật môi trường ra đời như là biện pháp giải quyết thách thức đó. Luật môi trường xuất hiện sớm ở các nước phát triển, nơi các thách thức môi trường trở nên quyết liệt hơn do tốc độ công nghiệp hoá, ô nhiễm công nghiệp ở các nước đó. Tuy nhiên, ở mỗi quốc gia sự thách thức của vấn đề môi trường khác nhau, nhất là khi xem xét ở những thành phần cụ thể của môi trường.

Ở Việt Nam, luật môi trường xuất hiện chậm. Có thể nói trong

47

hệ thống pháp luật hiện hành của Việt Nam thì luật môi trường là lĩnh vực mới nhất. Chính vì vậy, lịch sử phát triển của luật môi trường không chứa đựng những sự phân kì phức tạp, những giai đoạn thăng trầm như một số lĩnh vực luật khác. Quá trình phát triển của luật môi trường có thể được chia ra hai giai đoạn chính sau đây:

- Giai đoạn trước năm 1986: Giai đoạn này luật môi trường với tư cách là lĩnh vực riêng chưa xuất hiện. Trong giai đoạn này chúng ta khó có thể tìm thấy văn bản pháp luật riêng nào về vấn đề môi trường. Trong giai đoạn này, mặc dù Nhà nước đã có những ý tưởng về việc bảo vệ môi trường song việc thể chế hoá các ý tưởng này chưa được toàn diện mặc dù Chính phủ cũng đã có những cố gắng nhất định. Sắc lệnh số 142/SL do Chủ tịch Hồ Chí Minh kí ngày 21/12/1949 quy định việc kiểm soát lập biên bản các hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ rừng có thể được coi là văn bản pháp luật sớm nhất đề cập vấn đề môi trường. Một số văn bản khác của Chính phủ tuy không chính thức điều chỉnh các vấn đề môi trường song cũng có thể coi là có liên quan đến các vấn đề môi trường. Đó là Nghị quyết 36/CP ngày 11/03/1961 của Hội đồng chính phủ về việc quản lí, bảo vệ tài nguyên dưới lòng đất; Chỉ thị số 127/CP ngày 24/05/1971 của Hội đồng Chính phủ về công tác điều tra cơ bản tài nguyên và điều kiện thiên nhiên; Chỉ thị số 07/TTg ngày 16/01/1964 về thu tiền bán khoán lâm sản và thu tiền nuôi rừng; Nghị quyết số 183/CP ngày 25/09/1966 về công tác trồng cây gây rừng và đặc biệt là Pháp lệnh về bảo vệ rừng ban hành ngày 11/09/1972. Điều đáng chú ý nhất trong giai đoạn này là việc coi bảo vệ môi trường là đòi hỏi hiến định. Điều 36 Hiến pháp năm 1980 quy định: "*Các cơ quan nhà nước, xí nghiệp, hợp tác xã, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân đều có nghĩa vụ thực hiện chính sách bảo vệ cải tạo và tái sinh các nguồn tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ cải tạo môi trường sống*". Khái quát lịch sử pháp luật môi trường Việt Nam trong giai đoạn

hệ thống pháp luật hiện hành của Việt Nam thì luật môi trường là lĩnh vực mới nhất. Chính vì vậy, lịch sử phát triển của luật môi trường không chứa đựng những sự phân kì phức tạp, những giai đoạn thăng trầm như một số lĩnh vực luật khác. Quá trình phát triển của luật môi trường có thể được chia ra hai giai đoạn chính sau đây:

- Giai đoạn trước năm 1986: Giai đoạn này luật môi trường với tư cách là lĩnh vực riêng chưa xuất hiện. Trong giai đoạn này chúng ta khó có thể tìm thấy văn bản pháp luật riêng nào về vấn đề môi trường. Trong giai đoạn này, mặc dù Nhà nước đã có những ý tưởng về việc bảo vệ môi trường song việc thể chế hoá các ý tưởng này chưa được toàn diện mặc dù Chính phủ cũng đã có những cố gắng nhất định. Sắc lệnh số 142/SL do Chủ tịch Hồ Chí Minh kí ngày 21/12/1949 quy định việc kiểm soát lập biên bản các hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ rừng có thể được coi là văn bản pháp luật sớm nhất đề cập vấn đề môi trường. Một số văn bản khác của Chính phủ tuy không chính thức điều chỉnh các vấn đề môi trường song cũng có thể coi là có liên quan đến các vấn đề môi trường. Đó là Nghị quyết 36/CP ngày 11/03/1961 của Hội đồng chính phủ về việc quản lí, bảo vệ tài nguyên dưới lòng đất; Chỉ thị số 127/CP ngày 24/05/1971 của Hội đồng Chính phủ về công tác điều tra cơ bản tài nguyên và điều kiện thiên nhiên; Chỉ thị số 07/TTg ngày 16/01/1964 về thu tiền bán khoán lâm sản và thu tiền nuôi rừng; Nghị quyết số 183/CP ngày 25/09/1966 về công tác trồng cây gây rừng và đặc biệt là Pháp lệnh về bảo vệ rừng ban hành ngày 11/09/1972. Điều đáng chú ý nhất trong giai đoạn này là việc coi bảo vệ môi trường là đòi hỏi hiến định. Điều 36 Hiến pháp năm 1980 quy định: "*Các cơ quan nhà nước, xí nghiệp, hợp tác xã, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân đều có nghĩa vụ thực hiện chính sách bảo vệ cải tạo và tái sinh các nguồn tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ cải tạo môi trường sống*". Khái quát lịch sử pháp luật môi trường Việt Nam trong giai đoạn

48

này, chúng ta có thể rút ra một số đặc điểm sau đây:

+ Các quy định của pháp luật chỉ liên quan đến một số khía cạnh của bảo vệ môi trường xuất phát từ yêu cầu quản lí nhà nước. Các quy định này chưa nhằm trực tiếp vào việc bảo vệ các yếu tố môi trường;

+ Các quy định về môi trường hoặc liên quan đến môi trường nằm rải rác trong các văn bản pháp luật đơn hành được ban hành để điều chỉnh các quan hệ xã hội khác nhau với mục tiêu là đảm bảo sự quản lí chặt chẽ của nhà nước. Khía cạnh môi trường chỉ là phần thứ yếu, phái sinh trong các văn bản đó. Chính vì thế, cách tiếp cận mang tính môi trường chưa thể hiện đậm nét trong các quy định pháp luật ban hành ở giai đoạn này;

+ Các quy định pháp luật về môi trường trong thời kì này được ban hành chủ yếu bằng hình thức văn bản dưới luật. Ngoại trừ Điều 36 Hiến pháp năm 1980, toàn bộ các quy định còn lại đều được ban hành trong các nghị định, nghị quyết, thông tư, chỉ thị của Chính phủ.

Tình trạng kém phát triển của pháp luật môi trường trong giai đoạn này, đặc biệt là sự thiếu vắng của luật môi trường trong giai đoạn trước năm 1986 có những lí do của nó.

+ Trước hết, hoàn cảnh lịch sử của đất nước trong thời kì trước năm 1986 không cho phép đất nước ta chú ý nhiều đến việc bảo vệ môi trường. Tất cả những cố gắng trong thời kì đó đều tập trung cho việc chiến thắng đế quốc Mỹ, giành độc lập dân tộc. Tiếp đó, sau khi giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước, vấn đề môi trường cũng bị đẩy lùi về phía sau vì mối quan tâm lớn của Đảng và Nhà nước ta là hàn gắn vết thương chiến tranh, phát triển kinh tế và thoát ra khỏi sự khủng hoảng kinh tế xã hội đang hoành hành từ thời gian sau chiến tranh đến năm 1986, khi chính sách đổi mới được khởi xướng.

này, chúng ta có thể rút ra một số đặc điểm sau đây:

+ Các quy định của pháp luật chỉ liên quan đến một số khía cạnh của bảo vệ môi trường xuất phát từ yêu cầu quản lí nhà nước. Các quy định này chưa nhằm trực tiếp vào việc bảo vệ các yếu tố môi trường;

+ Các quy định về môi trường hoặc liên quan đến môi trường nằm rải rác trong các văn bản pháp luật đơn hành được ban hành để điều chỉnh các quan hệ xã hội khác nhau với mục tiêu là đảm bảo sự quản lí chặt chẽ của nhà nước. Khía cạnh môi trường chỉ là phần thứ yếu, phái sinh trong các văn bản đó. Chính vì thế, cách tiếp cận mang tính môi trường chưa thể hiện đậm nét trong các quy định pháp luật ban hành ở giai đoạn này;

+ Các quy định pháp luật về môi trường trong thời kì này được ban hành chủ yếu bằng hình thức văn bản dưới luật. Ngoại trừ Điều 36 Hiến pháp năm 1980, toàn bộ các quy định còn lại đều được ban hành trong các nghị định, nghị quyết, thông tư, chỉ thị của Chính phủ.

Tình trạng kém phát triển của pháp luật môi trường trong giai đoạn này, đặc biệt là sự thiếu vắng của luật môi trường trong giai đoạn trước năm 1986 có những lí do của nó.

+ Trước hết, hoàn cảnh lịch sử của đất nước trong thời kì trước năm 1986 không cho phép đất nước ta chú ý nhiều đến việc bảo vệ môi trường. Tất cả những cố gắng trong thời kì đó đều tập trung cho việc chiến thắng đế quốc Mỹ, giành độc lập dân tộc. Tiếp đó, sau khi giải phóng miền Nam, thống nhất đất nước, vấn đề môi trường cũng bị đẩy lùi về phía sau vì mối quan tâm lớn của Đảng và Nhà nước ta là hàn gắn vết thương chiến tranh, phát triển kinh tế và thoát ra khỏi sự khủng hoảng kinh tế xã hội đang hoành hành từ thời gian sau chiến tranh đến năm 1986, khi chính sách đổi mới được khởi xướng.

49

+ Trong giai đoạn trước năm 1986, các biến động xấu của thiên nhiên do sự huỷ hoại môi trường chưa thể hiện ở mức cao. Sự ô nhiễm trong các đô thị và vùng nông thôn chưa đến mức báo động do số lượng ô tô, xe máy, các thiết bị, máy móc có thải chất điôxin chưa được sử dụng nhiều. Phân bón, thuốc trừ sâu trong sản xuất nông nghiệp cũng được sử dụng ở mức hạn chế. Những lí do đó dẫn tới tình trạng là ít người quan tâm đến việc bảo vệ môi trường.

+ Hệ thống pháp luật của Việt Nam trước năm 1986 chưa phải là hệ thống pháp luật hoàn thiện. Cơ chế bao cấp với sự ngự trị của hệ thống chỉ tiêu kế hoạch trong các quan hệ kinh tế, xã hội đã hạn chế sự phát triển của pháp luật. Ngay cả những ngành luật thiết thực nhất cho thời kì đó như luật kinh tế, luật ngân hàng, tài chính vẫn không phát triển. Trong một hệ thống pháp luật như vậy thì sự thiếu vắng của luật môi trường là điều tất yếu.

+ Nội dung các quy dịnh của pháp luật môi trường ở giai đoạn này chưa phản ánh và đáp ứng được những đòi hỏi khách quan hợp tác quốc tế trong bảo vệ môi trường. Sự tương hợp của các quy định pháp luật mà Nhà nước ta đã ban hành với các công ước quốc tế còn hạn chế.

- Giai đoạn từ năm 1986 đến nay: Khủng hoảng kinh tế xã hội cuối những năm 70 và đầu những năm 80 đã dẫn đến những cuộc cải cách kinh tế sâu sắc bằng việc xoá bỏ cơ chế tập trung bao cấp và chuyển sang cơ chế kinh tế thị trường có định hướng. Việc chuyển nền kinh tế tập trung sang nền kinh tế thị trường đã làm thay đổi nhiều lĩnh vực của đời sống kinh tế xã hội. Sự phát triển của nền kinh tế trong những năm thực hiện chính sách đổi mới đã mang lại những kết quả tốt đẹp. Bên cạnh đó kinh tế thị trường cũng là nguyên nhân của nhiều hiện tượng kinh tế xã hội tiêu cực, trong số đó có suy thoái môi trường. Vì chạy theo lợi nhuận, làm giàu bằng mọi giá nên các nguồn tài nguyên của đất nước bị khai thác bừa bãi. Nạn dân chúng đua nhau đi đào vàng, khai thác

+ Trong giai đoạn trước năm 1986, các biến động xấu của thiên nhiên do sự huỷ hoại môi trường chưa thể hiện ở mức cao. Sự ô nhiễm trong các đô thị và vùng nông thôn chưa đến mức báo động do số lượng ô tô, xe máy, các thiết bị, máy móc có thải chất điôxin chưa được sử dụng nhiều. Phân bón, thuốc trừ sâu trong sản xuất nông nghiệp cũng được sử dụng ở mức hạn chế. Những lí do đó dẫn tới tình trạng là ít người quan tâm đến việc bảo vệ môi trường.

+ Hệ thống pháp luật của Việt Nam trước năm 1986 chưa phải là hệ thống pháp luật hoàn thiện. Cơ chế bao cấp với sự ngự trị của hệ thống chỉ tiêu kế hoạch trong các quan hệ kinh tế, xã hội đã hạn chế sự phát triển của pháp luật. Ngay cả những ngành luật thiết thực nhất cho thời kì đó như luật kinh tế, luật ngân hàng, tài chính vẫn không phát triển. Trong một hệ thống pháp luật như vậy thì sự thiếu vắng của luật môi trường là điều tất yếu.

+ Nội dung các quy dịnh của pháp luật môi trường ở giai đoạn này chưa phản ánh và đáp ứng được những đòi hỏi khách quan hợp tác quốc tế trong bảo vệ môi trường. Sự tương hợp của các quy định pháp luật mà Nhà nước ta đã ban hành với các công ước quốc tế còn hạn chế.

- Giai đoạn từ năm 1986 đến nay: Khủng hoảng kinh tế xã hội cuối những năm 70 và đầu những năm 80 đã dẫn đến những cuộc cải cách kinh tế sâu sắc bằng việc xoá bỏ cơ chế tập trung bao cấp và chuyển sang cơ chế kinh tế thị trường có định hướng. Việc chuyển nền kinh tế tập trung sang nền kinh tế thị trường đã làm thay đổi nhiều lĩnh vực của đời sống kinh tế xã hội. Sự phát triển của nền kinh tế trong những năm thực hiện chính sách đổi mới đã mang lại những kết quả tốt đẹp. Bên cạnh đó kinh tế thị trường cũng là nguyên nhân của nhiều hiện tượng kinh tế xã hội tiêu cực, trong số đó có suy thoái môi trường. Vì chạy theo lợi nhuận, làm giàu bằng mọi giá nên các nguồn tài nguyên của đất nước bị khai thác bừa bãi. Nạn dân chúng đua nhau đi đào vàng, khai thác

50

trầm, gỗ quý, đá quý diễn ra ở quy mô lớn đã làm cho môi trường ở nhiều nơi bị suy thoái nghiêm trọng. Quá trình đô thị hoá dưới tác động của kinh tế thị trường diễn ra khá nhanh chóng cũng đã làm gia tăng sức ép môi trường ở các thành phố và thị xã, nhất là ở các trung tâm kinh tế lớn của đất nước. Số lượng máy móc thiết bị, ô tô, xe máy tăng lên gấp nhiều lần so với với 10 năm trước đó. Lượng khí thải từ các máy móc thiết bị này đã làm cho môi trường, nhất là môi trường đô thị bị ô nhiễm.

Sức ép của vấn đề ô nhiễm môi trường tăng lên cùng với việc sử dụng rộng rãi các hoá chất trừ sâu bệnh, các chất kích thích tăng trọng. Nhiều vụ ngộ độc thức ăn đã liên tiếp xảy ở nhiều nơi. Ngộ độc thức ăn là một trong những biểu hiện rõ nét trước mắt của tình trạng ô nhiễm môi trường.

Những hậu quả mà chiến tranh và sự phá hoại của con người đối với rừng bắt dầu khởi động sự trả thù. Những cơn lũ quét diễn ra liên tục ở những nơi rừng bị phá trụi là bằng chứng cho sự trả thù đó. Những vùng đất bị trọc hoá ngày càng có xu hướng lan rộng.

Vấn đề môi trường toàn cầu cũng là một thách thức mới. Tầng ôzôn bị thủng làm cho nhiệt độ quả dất nóng dần lên là nguyên nhân của nhiều biến đổi bất thường của khí hậu trên toàn trái đất. Cơn bão Linda, biểu hiện của hiện tượng El Nino là một trong những biến dổi bất thường của khí hậu toàn cầu tại Việt Nam.

Tất cả những nguyên nhân trên dã làm cho vấn đề bảo vệ môi trường trở thành thách thức lớn của xã hội. Bảo vệ môi trường không chỉ còn là đòi hỏi mang tính cục bộ. Nhu cầu đảm bảo cho dất nước sự phát triển bền vững đã đẩy bảo vệ môi trường lên thành một trong những ưu tiên chiến lược của Việt Nam. Kể từ năm 1986, đặc biệt là những năm dầu của thập kỉ thứ 10 của thế kỉ XX, bảo vệ môi trường đã trở thành nguyên tắc hiến định. Luật môi trường được coi là một lĩnh vực quan trọng trong hệ thống

trầm, gỗ quý, đá quý diễn ra ở quy mô lớn đã làm cho môi trường ở nhiều nơi bị suy thoái nghiêm trọng. Quá trình đô thị hoá dưới tác động của kinh tế thị trường diễn ra khá nhanh chóng cũng đã làm gia tăng sức ép môi trường ở các thành phố và thị xã, nhất là ở các trung tâm kinh tế lớn của đất nước. Số lượng máy móc thiết bị, ô tô, xe máy tăng lên gấp nhiều lần so với với 10 năm trước đó. Lượng khí thải từ các máy móc thiết bị này đã làm cho môi trường, nhất là môi trường đô thị bị ô nhiễm.

Sức ép của vấn đề ô nhiễm môi trường tăng lên cùng với việc sử dụng rộng rãi các hoá chất trừ sâu bệnh, các chất kích thích tăng trọng. Nhiều vụ ngộ độc thức ăn đã liên tiếp xảy ở nhiều nơi. Ngộ độc thức ăn là một trong những biểu hiện rõ nét trước mắt của tình trạng ô nhiễm môi trường.

Những hậu quả mà chiến tranh và sự phá hoại của con người đối với rừng bắt dầu khởi động sự trả thù. Những cơn lũ quét diễn ra liên tục ở những nơi rừng bị phá trụi là bằng chứng cho sự trả thù đó. Những vùng đất bị trọc hoá ngày càng có xu hướng lan rộng.

Vấn đề môi trường toàn cầu cũng là một thách thức mới. Tầng ôzôn bị thủng làm cho nhiệt độ quả dất nóng dần lên là nguyên nhân của nhiều biến đổi bất thường của khí hậu trên toàn trái đất. Cơn bão Linda, biểu hiện của hiện tượng El Nino là một trong những biến dổi bất thường của khí hậu toàn cầu tại Việt Nam.

Tất cả những nguyên nhân trên dã làm cho vấn đề bảo vệ môi trường trở thành thách thức lớn của xã hội. Bảo vệ môi trường không chỉ còn là đòi hỏi mang tính cục bộ. Nhu cầu đảm bảo cho dất nước sự phát triển bền vững đã đẩy bảo vệ môi trường lên thành một trong những ưu tiên chiến lược của Việt Nam. Kể từ năm 1986, đặc biệt là những năm dầu của thập kỉ thứ 10 của thế kỉ XX, bảo vệ môi trường đã trở thành nguyên tắc hiến định. Luật môi trường được coi là một lĩnh vực quan trọng trong hệ thống

51

pháp luật Việt Nam. Những sự kiện chính trong quá trình phát triển luật môi trường ở Việt Nam bao gồm:

- Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam ban hành đã đưa việc bảo vệ môi trường thành điều khoản riêng biệt. Đây là văn bản luật đầu tiên có đề cập vấn đề môi trường. Tiếp đó, các văn bản luật khác như Bộ luật hàng hải năm 1990, Luật đất đai năm 1993, Luật dầu khí năm 1993... đều đưa việc bảo vệ môi trường thành nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân trong việc khai thác các yếu tố môi trường mà trong đó cá nhân, tổ chức đó hoạt động.

- Đại hội đại biểu toàn quốc Đảng cộng sản Việt Nam lần thứ VII xác định bảo vệ môi trường là bộ phận trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội của đất nước đến năm 2000. Đây là sự kiện quan trọng, có ý nghĩa lớn trong việc đánh giá vị trí của bảo vệ môi trường phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Mặt khác nó cũng tạo điều kiện cho quá trình thể chế hoá việc bảo vệ môi trường trong quá trình xây dựng các chính sách kinh tế, xã hội cụ thể hoặc trong việc ban hành văn bản pháp luật.

- Hiến pháp năm 1992 đã đưa việc bảo vệ môi trường thành nghĩa vụ hiến định. Đây là một trong những sự kiện hết sức quan trọng đối với sự phát triển của luật môi trường. Hiến pháp là văn bản luật có hiệu lực pháp lí cao nhất. Các quy định trong Hiến pháp là nền tảng của các văn bản pháp luật khác. Điều 17, 29 Hiến pháp năm 1992 là cơ sở hiến định cho việc đưa nghĩa vụ bảo vệ môi trường vào trong các lĩnh vực cụ thể khác của đời sống kinh tế.

- Bước phát triển nổi bật nhất của luật môi trường là việc Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua Luật bảo vệ môi trường ngày 27 tháng 12 năm 1993. Với việc ban hành đạo luật riêng về môi trường, Nhà nước Việt Nam đã khẳng định một lần nữa sự quan tâm của mình đối với việc bảo vệ môi trường, điều kiện quan trọng của quá trình phát triển bền vững.

pháp luật Việt Nam. Những sự kiện chính trong quá trình phát triển luật môi trường ở Việt Nam bao gồm:

- Luật đầu tư nước ngoài tại Việt Nam ban hành đã đưa việc bảo vệ môi trường thành điều khoản riêng biệt. Đây là văn bản luật đầu tiên có đề cập vấn đề môi trường. Tiếp đó, các văn bản luật khác như Bộ luật hàng hải năm 1990, Luật đất đai năm 1993, Luật dầu khí năm 1993... đều đưa việc bảo vệ môi trường thành nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân trong việc khai thác các yếu tố môi trường mà trong đó cá nhân, tổ chức đó hoạt động.

- Đại hội đại biểu toàn quốc Đảng cộng sản Việt Nam lần thứ VII xác định bảo vệ môi trường là bộ phận trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội của đất nước đến năm 2000. Đây là sự kiện quan trọng, có ý nghĩa lớn trong việc đánh giá vị trí của bảo vệ môi trường phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Mặt khác nó cũng tạo điều kiện cho quá trình thể chế hoá việc bảo vệ môi trường trong quá trình xây dựng các chính sách kinh tế, xã hội cụ thể hoặc trong việc ban hành văn bản pháp luật.

- Hiến pháp năm 1992 đã đưa việc bảo vệ môi trường thành nghĩa vụ hiến định. Đây là một trong những sự kiện hết sức quan trọng đối với sự phát triển của luật môi trường. Hiến pháp là văn bản luật có hiệu lực pháp lí cao nhất. Các quy định trong Hiến pháp là nền tảng của các văn bản pháp luật khác. Điều 17, 29 Hiến pháp năm 1992 là cơ sở hiến định cho việc đưa nghĩa vụ bảo vệ môi trường vào trong các lĩnh vực cụ thể khác của đời sống kinh tế.

- Bước phát triển nổi bật nhất của luật môi trường là việc Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua Luật bảo vệ môi trường ngày 27 tháng 12 năm 1993. Với việc ban hành đạo luật riêng về môi trường, Nhà nước Việt Nam đã khẳng định một lần nữa sự quan tâm của mình đối với việc bảo vệ môi trường, điều kiện quan trọng của quá trình phát triển bền vững.

52

- Trên thế giới những năm gần dây, vấn đề bảo vệ môi trường ngày càng được các quốc gia quan tâm; xu hướng quốc tế hoá về bảo vệ môi trường ngày càng mở rộng. Những điều đó đã tác động tích cực tới sự ra đời phát triển của pháp luật bảo vệ môi trường Việt Nam. Việc Việt Nam tham gia các công ước quốc tế về môi trường, đẩy mạnh các hoạt động hợp tác quốc tế trong lĩnh vực môi trường đã tạo điều kiện cho hệ thống pháp luật môi trường Việt Nam phát triển.

Với các điều kiện như trên, pháp luật bảo vệ môi trường Việt Nam giai đoạn từ năm 1986 tới nay có bước phát triển vượt bậc cả về số lượng, chất lượng. Hiện tại hệ thống pháp luật môi trường Việt Nam đã có tương dối đủ các quy dịnh về những vấn đề, những yếu tố khác nhau của môi trường. Sự phát triển của pháp luật môi trường dưới những tác dộng kể trên đã ảnh hưởng khá sâu sắc đến nội dung, hình thức của nó. Dưới đây là một số đặc điểm chính của pháp luật môi trường giai đoạn từ năm 1986 đến nay.

+ Các quy định pháp luật về môi trường đã có nội dung cụ thể và trực tiếp hơn về vấn đề bảo vệ môi trường. Nhiều quy định pháp luật, kể cả các quy định của Hiến pháp năm 1992 đã xác định cụ thể và chi tiết quyền và nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức trong việc bảo vệ môi trường. Các chính sách phát triển kinh tế, xã hội đề được gắn kết với các vấn đề về môi trường dể tạo ra được sự phát triển bền vững. Nhà nước ta đã ban hành đạo luật riêng diều chỉnh các các quan hệ xã hội gắn liền với yếu tố môi trường.

+ Nội dung pháp luật về môi trường giai đoạn từ năm 1986 đến nay đã mang tính toàn diện và hệ thống hơn. Các quy định pháp luật về môi trường đã đề cập hầu hết các yếu tố và các vấn đề của môi trường và bảo vệ môi trường từ chức năng nhiệm vụ quyền hạn của hệ thống cơ quan quản lí nhà nước về môi trường đến quyền và nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức trong khai thác, sử dụng và bảo vệ các yếu tố khác nhau của môi trường. Hệ thống

- Trên thế giới những năm gần dây, vấn đề bảo vệ môi trường ngày càng được các quốc gia quan tâm; xu hướng quốc tế hoá về bảo vệ môi trường ngày càng mở rộng. Những điều đó đã tác động tích cực tới sự ra đời phát triển của pháp luật bảo vệ môi trường Việt Nam. Việc Việt Nam tham gia các công ước quốc tế về môi trường, đẩy mạnh các hoạt động hợp tác quốc tế trong lĩnh vực môi trường đã tạo điều kiện cho hệ thống pháp luật môi trường Việt Nam phát triển.

Với các điều kiện như trên, pháp luật bảo vệ môi trường Việt Nam giai đoạn từ năm 1986 tới nay có bước phát triển vượt bậc cả về số lượng, chất lượng. Hiện tại hệ thống pháp luật môi trường Việt Nam đã có tương dối đủ các quy dịnh về những vấn đề, những yếu tố khác nhau của môi trường. Sự phát triển của pháp luật môi trường dưới những tác dộng kể trên đã ảnh hưởng khá sâu sắc đến nội dung, hình thức của nó. Dưới đây là một số đặc điểm chính của pháp luật môi trường giai đoạn từ năm 1986 đến nay.

+ Các quy định pháp luật về môi trường đã có nội dung cụ thể và trực tiếp hơn về vấn đề bảo vệ môi trường. Nhiều quy định pháp luật, kể cả các quy định của Hiến pháp năm 1992 đã xác định cụ thể và chi tiết quyền và nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức trong việc bảo vệ môi trường. Các chính sách phát triển kinh tế, xã hội đề được gắn kết với các vấn đề về môi trường dể tạo ra được sự phát triển bền vững. Nhà nước ta đã ban hành đạo luật riêng diều chỉnh các các quan hệ xã hội gắn liền với yếu tố môi trường.

+ Nội dung pháp luật về môi trường giai đoạn từ năm 1986 đến nay đã mang tính toàn diện và hệ thống hơn. Các quy định pháp luật về môi trường đã đề cập hầu hết các yếu tố và các vấn đề của môi trường và bảo vệ môi trường từ chức năng nhiệm vụ quyền hạn của hệ thống cơ quan quản lí nhà nước về môi trường đến quyền và nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức trong khai thác, sử dụng và bảo vệ các yếu tố khác nhau của môi trường. Hệ thống

53

tiêu chuẩn môi trường cũng đã được ban hành để làm cơ sở pháp lí cho việc xác định trách nhiệm, nghĩa vụ của các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật môi trường.

+ Các quy định pháp luật về môi trường đã chú trọng tới khía cạnh toàn cầu của vấn đề môi trường. Tính tương đồng giữa các quy phạm pháp luật môi trường Việt Nam với các quy định trong công ước quốc tế về môi trường được nâng cao. Hệ thống pháp luật môi trường Việt Nam đã khẳng định tính ưu tiên của các quy định trong công ước quốc tế mà Chính phủ Việt Nam đã kí trước các quy dịnh của pháp luật nội địa trong việc giải quyết các vấn đề cụ thể.

+ Hiệu lực của các quy định của pháp luật môi trường được nâng cao do việc Nhà nước sử dụng nhiều các văn bản luật. Đây là những điều kiện tiền đề rất thuận lợi cho việc điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh từ lĩnh vực môi trường. Chính vì lí do này nên các quy định của pháp luật môi trường đã phát huy được tác dụng của chúng trong thực tế.

V. NGUỒN CỦA LUẬT MÔI TRƯỜNG

Trong việc thực hiện các quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường cũng như nghiên cứu khoa học pháp lí về bảo vệ môi trường, vấn đề quan trọng đặt ra là cần xác định được những văn bản pháp luật chứa đựng các quy phạm pháp luật đó, tức là cần xác định nguồn của pháp luật bảo vệ môi trường. Dưới góc độ pháp lí, nguồn của pháp luật bảo vệ môi trường là những văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành hoặc phê chuẩn, theo những thủ tục, trình tự và dưới những hình thức nhất định, có nội dung chứa đựng những quy phạm pháp luật bảo vệ môi trường. Trên thực tế khi nghiên cứu nguồn của pháp luật bảo vệ môi trường cũng như nguồn của bất kì ngành luật nào trong những thời điểm nhất định chúng ta chỉ xem xét những văn bản có hiệu lực thi hành ở thời điểm đó.

tiêu chuẩn môi trường cũng đã được ban hành để làm cơ sở pháp lí cho việc xác định trách nhiệm, nghĩa vụ của các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật môi trường.

+ Các quy định pháp luật về môi trường đã chú trọng tới khía cạnh toàn cầu của vấn đề môi trường. Tính tương đồng giữa các quy phạm pháp luật môi trường Việt Nam với các quy định trong công ước quốc tế về môi trường được nâng cao. Hệ thống pháp luật môi trường Việt Nam đã khẳng định tính ưu tiên của các quy định trong công ước quốc tế mà Chính phủ Việt Nam đã kí trước các quy dịnh của pháp luật nội địa trong việc giải quyết các vấn đề cụ thể.

+ Hiệu lực của các quy định của pháp luật môi trường được nâng cao do việc Nhà nước sử dụng nhiều các văn bản luật. Đây là những điều kiện tiền đề rất thuận lợi cho việc điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh từ lĩnh vực môi trường. Chính vì lí do này nên các quy định của pháp luật môi trường đã phát huy được tác dụng của chúng trong thực tế.

V. NGUỒN CỦA LUẬT MÔI TRƯỜNG

Trong việc thực hiện các quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường cũng như nghiên cứu khoa học pháp lí về bảo vệ môi trường, vấn đề quan trọng đặt ra là cần xác định được những văn bản pháp luật chứa đựng các quy phạm pháp luật đó, tức là cần xác định nguồn của pháp luật bảo vệ môi trường. Dưới góc độ pháp lí, nguồn của pháp luật bảo vệ môi trường là những văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành hoặc phê chuẩn, theo những thủ tục, trình tự và dưới những hình thức nhất định, có nội dung chứa đựng những quy phạm pháp luật bảo vệ môi trường. Trên thực tế khi nghiên cứu nguồn của pháp luật bảo vệ môi trường cũng như nguồn của bất kì ngành luật nào trong những thời điểm nhất định chúng ta chỉ xem xét những văn bản có hiệu lực thi hành ở thời điểm đó.

54

Nguồn của pháp luật bảo vệ môi trường bao gồm một hệ thống những văn bản pháp luật do nhiều cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước Việt Nam ban hành. Cũng như nguồn của nhiều ngành luật, lĩnh vực khác, nguồn của luật môi trường rất đa dạng về hình thức. Nhiều quy phạm pháp luật môi trường được ban hành trong văn bản pháp luật chung và cũng có nhiều quy pháp pháp luật được hệ thống hoá và ban hành trong văn bản pháp luật riêng về lĩnh vực môi trường. Chính vì vậy việc xác định nguồn của luật môi trường có ý nghĩa trong việc xác định hiệu lực của các quy phạm.

5.1. Các văn bản luật

5.1.1. Hiến pháp

Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nền tảng của hệ thống pháp luật Việt Nam. Hiến pháp quy định những vấn đề cơ bản nhất về chế độ chính trị kinh tế văn hoá xã hội quốc phòng, an ninh quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, cơ cấu nguyên tắc tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước thể chế hoá mối quan hệ giữa Đảng lãnh đạo nhân dân làm chủ Nhà nước quản lí.

Hiến pháp là đạo luật gốc, đạo luật cơ bản có hiệu lực pháp lí cao nhất trong hệ thống pháp luật Việt Nam, các quy định của Hiến pháp tuỳ thuộc vào những nội dung khác nhau là nguồn của tất cả các ngành luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam và dĩ nhiên là nguồn của luật môi trường. Với ý nghĩa là nguồn của pháp luật môi trường, Hiến pháp năm 2014 có những quy định về bảo vệ môi trường. Chúng là cơ sở cho việc ban hành các quy phạm pháp luật về môi trường. Chẳng hạn, Điều 63 Hiến pháp năm 2014 quy định: "*Nhà nước có chính sách bảo vệ môi trường; quản lí, sử dụng hiệu quả, bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên; bảo tồn thiên nhiên, đa dạng sinh học; chủ động phòng, chống thiên tai,*

Nguồn của pháp luật bảo vệ môi trường bao gồm một hệ thống những văn bản pháp luật do nhiều cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước Việt Nam ban hành. Cũng như nguồn của nhiều ngành luật, lĩnh vực khác, nguồn của luật môi trường rất đa dạng về hình thức. Nhiều quy phạm pháp luật môi trường được ban hành trong văn bản pháp luật chung và cũng có nhiều quy pháp pháp luật được hệ thống hoá và ban hành trong văn bản pháp luật riêng về lĩnh vực môi trường. Chính vì vậy việc xác định nguồn của luật môi trường có ý nghĩa trong việc xác định hiệu lực của các quy phạm.

5.1. Các văn bản luật

5.1.1. Hiến pháp

Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nền tảng của hệ thống pháp luật Việt Nam. Hiến pháp quy định những vấn đề cơ bản nhất về chế độ chính trị kinh tế văn hoá xã hội quốc phòng, an ninh quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, cơ cấu nguyên tắc tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước thể chế hoá mối quan hệ giữa Đảng lãnh đạo nhân dân làm chủ Nhà nước quản lí.

Hiến pháp là đạo luật gốc, đạo luật cơ bản có hiệu lực pháp lí cao nhất trong hệ thống pháp luật Việt Nam, các quy định của Hiến pháp tuỳ thuộc vào những nội dung khác nhau là nguồn của tất cả các ngành luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam và dĩ nhiên là nguồn của luật môi trường. Với ý nghĩa là nguồn của pháp luật môi trường, Hiến pháp năm 2014 có những quy định về bảo vệ môi trường. Chúng là cơ sở cho việc ban hành các quy phạm pháp luật về môi trường. Chẳng hạn, Điều 63 Hiến pháp năm 2014 quy định: "Nhà nước có chính sách bảo vệ môi trường; quản lí, sử dụng hiệu quả, bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên; bảo tồn thiên nhiên, đa dạng sinh học; chủ động phòng, chống thiên tai,

55

ứng phó với biến đổi khí hậu"; "*Nhà nước khuyến khích mọi hoạt động bảo vệ môi trường, phát triển, sử dụng năng lượng mới, năng lượng tái tạo*"; "*Tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm môi trường, làm suy kiệt tài nguyên thiên nhiên và suy giảm đa dạng sinh học phải bị xử lí nghiêm và có trách nhiệm khắc phục, bồi thường thiệt hại*". Quy định này tạo ra cơ sở hiến định cho việc xác quy định nghĩa vụ của các chủ thể trong bảo vệ môi trường. Điều 53 Hiến pháp năm 2013 quy định chế độ sở hữu toàn dân đối với các thành phần môi trường quan trọng: "*Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lí là tài sản côngthuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lí*".

Quy định này đã có ảnh hưởng sâu sắc tới địa vị pháp lí của các chủ thể trong quan hệ pháp luật môi trường. Một doanh nghiệp nhà nước hay doanh nghiệp tư nhân khi thực hiện các hành vi tác động vào môi trường cần phải hiểu rằng họ đang tác động tới sở hữu của nhà nước. Khác với chủ sở hữu, việc tác động của các chủ thể này đến các yếu tố khác nhau của môi trường, đặc biệt là đất đai, các nguồn nước dưới sự giám sát của chủ sở hữu là nhà nước.

Ảnh hưởng quan trọng khác của các quy định của Hiến pháp sự quyết định của chúng tới nội dung của các văn bản pháp luật khác về môi trường. Các văn bản pháp luật này phải phù hợp với các quy định của Hiến pháp năm 2013. Hơn nữa, các quy định của Hiến pháp năm 2013 quyết định việc tham gia hay không tham gia điều ước quốc tế đa phương hay song phương về môi trường.

5.1.2. Luật

Bên cạnh Hiến pháp với tư cách là đạo luật gốc có ý nghĩa nền tảng chung, các luật đơn hành cũng chứa đựng nhiều quy định về

ứng phó với biến đổi khí hậu"; "*Nhà nước khuyến khích mọi hoạt động bảo vệ môi trường, phát triển, sử dụng năng lượng mới, năng lượng tái tạo*"; "*Tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm môi trường, làm suy kiệt tài nguyên thiên nhiên và suy giảm đa dạng sinh học phải bị xử lí nghiêm và có trách nhiệm khắc phục, bồi thường thiệt hại*". Quy định này tạo ra cơ sở hiến định cho việc xác quy định nghĩa vụ của các chủ thể trong bảo vệ môi trường. Điều 53 Hiến pháp năm 2013 quy định chế độ sở hữu toàn dân đối với các thành phần môi trường quan trọng: "*Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lí là tài sản côngthuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lí*".

Quy định này đã có ảnh hưởng sâu sắc tới địa vị pháp lí của các chủ thể trong quan hệ pháp luật môi trường. Một doanh nghiệp nhà nước hay doanh nghiệp tư nhân khi thực hiện các hành vi tác động vào môi trường cần phải hiểu rằng họ đang tác động tới sở hữu của nhà nước. Khác với chủ sở hữu, việc tác động của các chủ thể này đến các yếu tố khác nhau của môi trường, đặc biệt là đất đai, các nguồn nước dưới sự giám sát của chủ sở hữu là nhà nước.

Ảnh hưởng quan trọng khác của các quy định của Hiến pháp sự quyết định của chúng tới nội dung của các văn bản pháp luật khác về môi trường. Các văn bản pháp luật này phải phù hợp với các quy định của Hiến pháp năm 2013. Hơn nữa, các quy định của Hiến pháp năm 2013 quyết định việc tham gia hay không tham gia điều ước quốc tế đa phương hay song phương về môi trường.

5.1.2. Luật

Bên cạnh Hiến pháp với tư cách là đạo luật gốc có ý nghĩa nền tảng chung, các luật đơn hành cũng chứa đựng nhiều quy định về

56

môi trường hoặc liên quan trực tiếp đến môi trường. Có những đạo luật mà nhà nước ban hành chỉ để điều chỉnh các vấn đề cụ thể về môi trường song cũng có những đạo luật trong đó Nhà nước xác định nghĩa vụ, trách nhiệm của chủ thể đối với việc bảo vệ môi trường trong một lĩnh vực cụ thể nào đó như thương mại, giao thông, xây dựng. Trong số các đạo luật được coi là nguồn của luật môi trường trước hết phải kể đến các luật đơn hành được ban hành để điều chỉnh các vấn đề cụ thể về môi trường.

- Luật bảo vệ môi trường được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XIII, kì họp thứ 7 thông qua ngày 23/6/2014 thay thế Luật bảo vệ môi trường năm 2005. Với 20 chương, 170 điều, Luật bảo vệ môi trường năm 2014 là nguồn cơ bản nhất của pháp luật môi trường Việt Nam hiện hành. Đây là đạo luật dành riêng cho vấn đề bảo vệ môi trường với những quy định cơ bản tập trung thống nhất về các vấn đề:

+ Chính thức hoá một số khái niệm về môi trường và các yếu tố của nó. Quy định rõ và cụ thể các nguyên tắc cơ bản về bảo vệ môi trường, chính sách bảo vệ môi trường, các hoạt động bảo vệ môi trường được Nhà nước khuyến khích và các hành vi bị nghiêm cấm.

+ Xác định trách nhiệm bảo vệ môi trường đối với các ngành, lĩnh vực như: công nghiệp, xây dựng, giao thông vận tải, thương mại, khai thác khoáng sản, du lịch, nông nghiệp, thuỷ sản...

+ Quy định về bảo vệ môi trường cụ thể đối với từng địa bàn, khu vực, như: đô thị, khu dân cư tập trung, nơi công cộng, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, làng nghề, biển, nước sông, công trình thuỷ lợi, hồ chứa nước.

+ Yêu cầu về bảo vệ môi trường được quy định đối với toàn bộ quá trình phát triển từ khâu lập chiến lược, quy hoạch, kế

môi trường hoặc liên quan trực tiếp đến môi trường. Có những đạo luật mà nhà nước ban hành chỉ để điều chỉnh các vấn đề cụ thể về môi trường song cũng có những đạo luật trong đó Nhà nước xác định nghĩa vụ, trách nhiệm của chủ thể đối với việc bảo vệ môi trường trong một lĩnh vực cụ thể nào đó như thương mại, giao thông, xây dựng. Trong số các đạo luật được coi là nguồn của luật môi trường trước hết phải kể đến các luật đơn hành được ban hành để điều chỉnh các vấn đề cụ thể về môi trường.

- Luật bảo vệ môi trường được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XIII, kì họp thứ 7 thông qua ngày 23/6/2014 thay thế Luật bảo vệ môi trường năm 2005. Với 20 chương, 170 điều, Luật bảo vệ môi trường năm 2014 là nguồn cơ bản nhất của pháp luật môi trường Việt Nam hiện hành. Đây là đạo luật dành riêng cho vấn đề bảo vệ môi trường với những quy định cơ bản tập trung thống nhất về các vấn đề:

+ Chính thức hoá một số khái niệm về môi trường và các yếu tố của nó. Quy định rõ và cụ thể các nguyên tắc cơ bản về bảo vệ môi trường, chính sách bảo vệ môi trường, các hoạt động bảo vệ môi trường được Nhà nước khuyến khích và các hành vi bị nghiêm cấm.

+ Xác định trách nhiệm bảo vệ môi trường đối với các ngành, lĩnh vực như: công nghiệp, xây dựng, giao thông vận tải, thương mại, khai thác khoáng sản, du lịch, nông nghiệp, thuỷ sản...

+ Quy định về bảo vệ môi trường cụ thể đối với từng địa bàn, khu vực, như: đô thị, khu dân cư tập trung, nơi công cộng, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, làng nghề, biển, nước sông, công trình thuỷ lợi, hồ chứa nước.

+ Yêu cầu về bảo vệ môi trường được quy định đối với toàn bộ quá trình phát triển từ khâu lập chiến lược, quy hoạch, kế

57

hoạch phát triển; lập, phê duyệt và thực hiện dự án đầu tư và trong quá trình hoạt động; trách nhiệm thu hồi, xử lí sản phẩm hết hạn sử dụng hoặc thải bỏ.

+ Sử dụng đồng bộ các công cụ, biện pháp quản lí môi trường, như: quy chuẩn kĩ thuật môi trường, đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường, kế hoạch bảo vệ môi trường, quan trắc và báo cáo về môi trường, công cụ kinh tế, thanh tra, kiểm tra bảo vệ môi trường.

+ Xã hội hoá mạnh mẽ và nâng cao vai trò của người dân trong hoạt động bảo vệ môi trường như: cho phép các đối tượng thuộc nhiều thành phần kinh tế tham gia vào quá trình đánh giá tác động môi trường, khuyến khích và tạo điều kiện cho các tổ chức có năng lực tham gia hoạt động quản lí chất thải và hoạt động quan trắc môi trường, bảo đảm quyền được biết thông tin về môi trường của mọi tổ chức, cá nhân, phát triển dịch vụ môi trường, khuyến khích tổ chức, cá nhân hợp tác quốc tế về bảo vệ môi trường, đề cao vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên và người dân trong bảo vệ môi trường.

+ Quy định rõ trách nhiệm của các chủ thể trong bảo vệ môi trường như: trách nhiệm của Chính phủ, Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, uỷ ban nhân dân các cấp; quyền và nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân khác.

- Các luật đơn hành về lĩnh vực khác song có chứa đựng một số quy định về bảo vệ môi trường bao gồm:

+ Luật khoáng sản năm 2010.

Luật khoáng sản số 60/2010/QH12 được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XII, kì họp thứ 8 thông qua ngày 17/11/2010 (có hiệu lực thi hành từ ngày 01/07/2011) là đạo luật đơn hành khác mà chúng ta cần phải kể đến nếu xét ở góc độ

hoạch phát triển; lập, phê duyệt và thực hiện dự án đầu tư và trong quá trình hoạt động; trách nhiệm thu hồi, xử lí sản phẩm hết hạn sử dụng hoặc thải bỏ.

+ Sử dụng đồng bộ các công cụ, biện pháp quản lí môi trường, như: quy chuẩn kĩ thuật môi trường, đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường, kế hoạch bảo vệ môi trường, quan trắc và báo cáo về môi trường, công cụ kinh tế, thanh tra, kiểm tra bảo vệ môi trường.

+ Xã hội hoá mạnh mẽ và nâng cao vai trò của người dân trong hoạt động bảo vệ môi trường như: cho phép các đối tượng thuộc nhiều thành phần kinh tế tham gia vào quá trình đánh giá tác động môi trường, khuyến khích và tạo điều kiện cho các tổ chức có năng lực tham gia hoạt động quản lí chất thải và hoạt động quan trắc môi trường, bảo đảm quyền được biết thông tin về môi trường của mọi tổ chức, cá nhân, phát triển dịch vụ môi trường, khuyến khích tổ chức, cá nhân hợp tác quốc tế về bảo vệ môi trường, đề cao vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên và người dân trong bảo vệ môi trường.

+ Quy định rõ trách nhiệm của các chủ thể trong bảo vệ môi trường như: trách nhiệm của Chính phủ, Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, uỷ ban nhân dân các cấp; quyền và nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân khác.

- Các luật đơn hành về lĩnh vực khác song có chứa đựng một số quy định về bảo vệ môi trường bao gồm:

+ Luật khoáng sản năm 2010.

Luật khoáng sản số 60/2010/QH12 được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XII, kì họp thứ 8 thông qua ngày 17/11/2010 (có hiệu lực thi hành từ ngày 01/07/2011) là đạo luật đơn hành khác mà chúng ta cần phải kể đến nếu xét ở góc độ

58

bảo vệ môi trường. Điều 30 Luật khoáng sản quy định rõ các tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động khai khoáng phải thực hiện nghĩa vụ bảo vệ môi trường. Khai khoáng là một trong những hoạt động của con người có thể gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường. Vì vậy, tuy được ban hành để điều chỉnh các quan hệ liên quan đến việc quản lí, khai thác và sử dụng các nguồn tài nguyên khoáng sản song luật này chứa đựng khá nhiều các quy định về bảo vệ môi trường.

+ Luật bảo vệ sức khoẻ nhân dân năm 1989 cũng là văn bản pháp luật đơn hành có chứa nhiều quy định về bảo vệ môi trường.

+ Bộ luật dân sự năm 2005, văn bản pháp luật được pháp điển hoá cao nhằm điều chỉnh các quan hệ dân sự cũng đặc biệt lưu ý đến các vấn đề liên quan đến bảo vệ môi trường (các Điều 263, 270, 624). Các quy định trong các điều kể trên gắn việc sử dụng, định đoạt, sở hữu tài sản với nghĩa vụ bảo vệ môi trường.

+ Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 thay thế Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 1991.

+ Luật dầu khí năm 1993; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật dầu khí năm 2000; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật dầu khí năm 2008.

+ Luật đất đai năm 2013 thay thế Luật đất đai năm 2003.

+ Luật tài nguyên nước năm 2012.

+ Bộ luật hình sự năm 1999, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật hình sự năm 2009 quy định trách nhiệm hình sự đối với những hành vi xâm hại các yếu tố của môi trường như tội làm ô nhiễm môi trường... tại Chương XVII - Chương các tội phạm về môi trường.

+ Luật thuỷ sản năm 2003 thay thế Pháp lệnh bảo vệ và phát triển nguồn lợi thuỷ sản năm 1989.

bảo vệ môi trường. Điều 30 Luật khoáng sản quy định rõ các tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động khai khoáng phải thực hiện nghĩa vụ bảo vệ môi trường. Khai khoáng là một trong những hoạt động của con người có thể gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường. Vì vậy, tuy được ban hành để điều chỉnh các quan hệ liên quan đến việc quản lí, khai thác và sử dụng các nguồn tài nguyên khoáng sản song luật này chứa đựng khá nhiều các quy định về bảo vệ môi trường.

+ Luật bảo vệ sức khoẻ nhân dân năm 1989 cũng là văn bản pháp luật đơn hành có chứa nhiều quy định về bảo vệ môi trường.

+ Bộ luật dân sự năm 2005, văn bản pháp luật được pháp điển hoá cao nhằm điều chỉnh các quan hệ dân sự cũng đặc biệt lưu ý đến các vấn đề liên quan đến bảo vệ môi trường (các Điều 263, 270, 624). Các quy định trong các điều kể trên gắn việc sử dụng, định đoạt, sở hữu tài sản với nghĩa vụ bảo vệ môi trường.

+ Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 thay thế Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 1991.

+ Luật dầu khí năm 1993; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật dầu khí năm 2000; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật dầu khí năm 2008.

+ Luật đất đai năm 2013 thay thế Luật đất đai năm 2003.

+ Luật tài nguyên nước năm 2012.

+ Bộ luật hình sự năm 1999, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật hình sự năm 2009 quy định trách nhiệm hình sự đối với những hành vi xâm hại các yếu tố của môi trường như tội làm ô nhiễm môi trường... tại Chương XVII - Chương các tội phạm về môi trường.

+ Luật thuỷ sản năm 2003 thay thế Pháp lệnh bảo vệ và phát triển nguồn lợi thuỷ sản năm 1989.

59

+ Luật tiêu chuẩn và quy chuẩn kĩ thuật năm 2006.

+ Luật chất lượng sản phẩm, hàng hoá năm 2007.

+ Luật hoá chất năm 2007.

+ Luật đa dạng sinh học năm 2008.

+ Luật an toàn thực phẩm năm 2010.

5.2. Các văn bản dưới luật

5.2.1. Pháp lệnh của Uỷ ban thường vụ Quốc hội

Pháp lệnh cũng là một trong những nguồn quan trọng khác của luật môi trường. Trong số các pháp lệnh có chứa đựng nhiều quy định về môi trường cần phải kể đến các pháp lệnh sau đây:

+ Pháp lệnh an toàn và kiểm soát bức xạ năm 1996;

+ Pháp lệnh khai thác và bảo vệ các công trình thủy lợi năm 2000;

+ Pháp lệnh bảo vệ và kiểm dịch thực vật năm 2001 (thay thế Pháp lệnh bảo vệ và kiểm dịch thực vật năm 1993);

+ Pháp lệnh giống cây trồng năm 2004;

+ Pháp lệnh giống vật nuôi năm 2004.

5.2.2. Nghị quyết, nghị định của Chính phủ

Các văn bản của Chính phủ có liên quan đến vấn đề môi trường được ban hành khá nhiều, đặc biệt là dưới hình thức nghị định, nghị quyết. Các nghị định dưới đây cần được lưu ý khi áp dụng để giải quyết các vấn đề của môi trường:

+ Nghị định số 23/HĐBT ngày 24/01/1991 của Chính phủ ban hành điều lệ vệ sinh;

+ Nghị định số 109/2003/NĐ-CP ngày 23/9/2003 của Chính phủ về bảo tồn và phát triển bền vững các vùng đất ngập nước;

+ Nghị định số 142/2013/NĐ-CP ngày 24/10/2013 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản

+ Luật tiêu chuẩn và quy chuẩn kĩ thuật năm 2006.

+ Luật chất lượng sản phẩm, hàng hoá năm 2007.

+ Luật hoá chất năm 2007.

+ Luật đa dạng sinh học năm 2008.

+ Luật an toàn thực phẩm năm 2010.

5.2. Các văn bản dưới luật

5.2.1. Pháp lệnh của Uỷ ban thường vụ Quốc hội

Pháp lệnh cũng là một trong những nguồn quan trọng khác của luật môi trường. Trong số các pháp lệnh có chứa đựng nhiều quy định về môi trường cần phải kể đến các pháp lệnh sau đây:

+ Pháp lệnh an toàn và kiểm soát bức xạ năm 1996;

+ Pháp lệnh khai thác và bảo vệ các công trình thủy lợi năm 2000;

+ Pháp lệnh bảo vệ và kiểm dịch thực vật năm 2001 (thay thế Pháp lệnh bảo vệ và kiểm dịch thực vật năm 1993);

+ Pháp lệnh giống cây trồng năm 2004;

+ Pháp lệnh giống vật nuôi năm 2004.

5.2.2. Nghị quyết, nghị định của Chính phủ

Các văn bản của Chính phủ có liên quan đến vấn đề môi trường được ban hành khá nhiều, đặc biệt là dưới hình thức nghị định, nghị quyết. Các nghị định dưới đây cần được lưu ý khi áp dụng để giải quyết các vấn đề của môi trường:

+ Nghị định số 23/HĐBT ngày 24/01/1991 của Chính phủ ban hành điều lệ vệ sinh;

+ Nghị định số 109/2003/NĐ-CP ngày 23/9/2003 của Chính phủ về bảo tồn và phát triển bền vững các vùng đất ngập nước;

+ Nghị định số 142/2013/NĐ-CP ngày 24/10/2013 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản

60

+ Nghị định số 23/2006/NĐ-CP ngày 03/3/2006 của Chính phủ về thi hành Luật bảo vệ và phát triển rừng;

+ Nghị định số 32/2006/NĐ-CP ngày 30/3/2006 về quản lí thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm;

+ Nghị định số 82/2006/NĐ-CP ngày 10/8/2006 của Chính phủ về quản lí hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, tái xuất khẩu, nhập nội từ biển, quá cảnh, nuôi sinh sản, nuôi sinh trưởng và trồng cấy nhân tạo các loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp, quý hiếm.

+ Nghị định số 99/2009/NĐ-CP ngày 02/11/2009 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lí rừng, bảo vệ rừng và quản lí lâm sản (thay thế Nghị định số 159/2007/NĐ-CP ngày 30/10/2007);

+ Nghị định số 179/2013/ND-CP ngày 14/11/2013 của Chính phủ quy định về xử lí vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường (thay thế Nghị định số 117/2009/NĐ-CP ngày 31/12/2009).

+ Nghị định số 65/2010/ND-CP ngày 11/6/2010 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật đa dạng sinh học.

+ Nghị định số 69/2010/NĐ-CP ngày 21/6/2010 của Chính phủ về an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen.

5.2.3. Quyết định, chỉ thị, thông tư của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh

Bên cạnh các văn bản của Chính phủ, các bộ và cơ quan ngang bộ, ủy ban nhân dân các tỉnh cũng ban hành nhiều văn bản về môi trường. Vai trò của loại nguồn này trong điều kiện của hệ thống pháp luật và cơ chế thực hiện pháp luật ở nước ta không phải là nhỏ. Tác dụng giải thích và định hướng của các văn bản này có ý nghĩa rất quan trọng trong việc thực hiện pháp luật môi trường.

+ Nghị định số 23/2006/NĐ-CP ngày 03/3/2006 của Chính phủ về thi hành Luật bảo vệ và phát triển rừng;

+ Nghị định số 32/2006/NĐ-CP ngày 30/3/2006 về quản lí thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm;

+ Nghị định số 82/2006/NĐ-CP ngày 10/8/2006 của Chính phủ về quản lí hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, tái xuất khẩu, nhập nội từ biển, quá cảnh, nuôi sinh sản, nuôi sinh trưởng và trồng cấy nhân tạo các loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp, quý hiếm.

+ Nghị định số 99/2009/NĐ-CP ngày 02/11/2009 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lí rừng, bảo vệ rừng và quản lí lâm sản (thay thế Nghị định số 159/2007/NĐ-CP ngày 30/10/2007);

+ Nghị định số 179/2013/ND-CP ngày 14/11/2013 của Chính phủ quy định về xử lí vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường (thay thế Nghị định số 117/2009/NĐ-CP ngày 31/12/2009).

+ Nghị định số 65/2010/ND-CP ngày 11/6/2010 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật đa dạng sinh học.

+ Nghị định số 69/2010/NĐ-CP ngày 21/6/2010 của Chính phủ về an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen.

5.2.3. Quyết định, chỉ thị, thông tư của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh

Bên cạnh các văn bản của Chính phủ, các bộ và cơ quan ngang bộ, ủy ban nhân dân các tỉnh cũng ban hành nhiều văn bản về môi trường. Vai trò của loại nguồn này trong điều kiện của hệ thống pháp luật và cơ chế thực hiện pháp luật ở nước ta không phải là nhỏ. Tác dụng giải thích và định hướng của các văn bản này có ý nghĩa rất quan trọng trong việc thực hiện pháp luật môi trường.

61

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Phân tích khái niệm môi trường, chức năng của môi trường.

2. Phân tích mối quan hệ giữa môi trường và phát triển bền vững.

3. Phân tích khái niệm bảo vệ môi trường, đặc trưng, biện pháp bảo vệ môi trường.

4. Cho biết những nội dung cơ bản trong các nguyên tắc của Luật môi trường.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Phân tích khái niệm môi trường, chức năng của môi trường.

2. Phân tích mối quan hệ giữa môi trường và phát triển bền vững.

3. Phân tích khái niệm bảo vệ môi trường, đặc trưng, biện pháp bảo vệ môi trường.

4. Cho biết những nội dung cơ bản trong các nguyên tắc của Luật môi trường.

62

CHƯƠNG II

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM, SUY THOÁI, SỰ CỐ MÔI TRƯỜNG

I. KHÁI NIỆM Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG, SUY THOÁI MÔI TRƯỜNG, SỰ CỐ MÔI TRƯỜNG

1.1. Khái niệm ô nhiễm môi trường

Ô nhiễm môi trường là khái niệm được nhiều ngành khoa học định nghĩa. Dưới góc độ sinh học, khái niệm này chỉ tình trạng của môi trường trong đó những chỉ số hoá học, lí học của nó bị thay đổi theo chiều hướng xấu đi. Dưới góc độ kinh tế học, ô nhiễm môi trường là sự thay đổi không có lợi cho môi trường sống về các tính chất vật lí, hoá học, sinh học mà qua đó có thể gây tác hại tức thời hoặc lâu dài đến sức khoẻ của con người, các loài động thực vật và các điều kiện sống khác. Dưới góc độ pháp lí,*"ô nhiễm môi trường là sự biến đổi của các thành phần môi trường không phù hợp với quy chuẩn kĩ thuật môi trường và tiêu chuẩn môi trường gây ảnh hưởng xấu đến con người và sinh vật"* (khoản 8 Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Có thể thấy điểm chung nhất giữa các định nghĩa nêu trên về ô nhiễm môi trường là chúng đều đề cập sự biến đổi của các thành phần môi trường theo chiều hướng xấu, gây bất lợi cho con người và sinh vật.

Sự biến đổi các thành phần môi trường có thể bắt nguồn từ

CHƯƠNG II

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM, SUY THOÁI, SỰ CỐ MÔI TRƯỜNG

I. KHÁI NIỆM Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG, SUY THOÁI MÔI TRƯỜNG, SỰ CỐ MÔI TRƯỜNG

1.1. Khái niệm ô nhiễm môi trường

Ô nhiễm môi trường là khái niệm được nhiều ngành khoa học định nghĩa. Dưới góc độ sinh học, khái niệm này chỉ tình trạng của môi trường trong đó những chỉ số hoá học, lí học của nó bị thay đổi theo chiều hướng xấu đi. Dưới góc độ kinh tế học, ô nhiễm môi trường là sự thay đổi không có lợi cho môi trường sống về các tính chất vật lí, hoá học, sinh học mà qua đó có thể gây tác hại tức thời hoặc lâu dài đến sức khoẻ của con người, các loài động thực vật và các điều kiện sống khác. Dưới góc độ pháp lí,*"ô nhiễm môi trường là sự biến đổi của các thành phần môi trường không phù hợp với quy chuẩn kĩ thuật môi trường và tiêu chuẩn môi trường gây ảnh hưởng xấu đến con người và sinh vật"* (khoản 8 Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Có thể thấy điểm chung nhất giữa các định nghĩa nêu trên về ô nhiễm môi trường là chúng đều đề cập sự biến đổi của các thành phần môi trường theo chiều hướng xấu, gây bất lợi cho con người và sinh vật.

Sự biến đổi các thành phần môi trường có thể bắt nguồn từ

63

nhiều nguyên nhân trong đó nguyên nhân chủ yếu là do các chất gây ô nhiễm. Chất gây ô nhiễm được các nhà môi trường học định nghĩa là chất hoặc yếu tố vật lí khi xuất hiện trong môi trường thì làm cho môi trường bị ô nhiễm. Thông thường chất gây ô nhiễm là các chất thải, tuy nhiên, chúng còn có thể xuất hiện dưới dạng nguyên liệu, thành phẩm, phế liệu, phế phẩm... và được phân thành các loại sau đây:

+ Chất gây ô nhiễm tích luỹ (chất dẻo, chất thải phóng xạ) và chất ô nhiễm không tích luỹ (tiếng ồn);

+ Chất gây ô nhiễm trong phạm vi địa phương (tiếng ồn), trong phạm vi vùng (mưa axít) và trên phạm vi toàn cầu (chất CFC);

+ Chất gây ô nhiễm từ nguồn có thể xác định (chất thải từ các cơ sở sản xuất kinh doanh) và chất gây ô nhiễm không xác định được nguồn (hoá chất dùng cho nông nghiệp);

+ Chất gây ô nhiễm do phát thải liên tục (chất thải từ các cơ sở sản xuất kinh doanh) và chất gây ô nhiễm do phát thải không liên tục (dầu tràn do sự cố tràn dầu).

1.2. Khái niệm suy thoái môi trường

Tương tự như ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường là khái niệm dùng để chỉ trạng thái môi trường, trong đó có sự thay đổi về chất lượng và số lượng các thành phần môi trường. Theo khoản 9 Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2014 thì: "*Suy thoái môi trường là sự suy giảm về chất lượng và số lượngcủa thành phần môi trường, gây ảnh hưởng xấu đến con người và sinh vật*". Một thành phần môi trường bị coi là suy thoái khi có đầy đủ các dấu hiệu: i) có sự suy giảm đồng thời cả về số lượng và chất lượng thành phần môi trường đó hoặc là sự thay đổi về số lượng sẽ kéo theo sự thay đổi về chất lượng các thành phần môi trường

nhiều nguyên nhân trong đó nguyên nhân chủ yếu là do các chất gây ô nhiễm. Chất gây ô nhiễm được các nhà môi trường học định nghĩa là chất hoặc yếu tố vật lí khi xuất hiện trong môi trường thì làm cho môi trường bị ô nhiễm. Thông thường chất gây ô nhiễm là các chất thải, tuy nhiên, chúng còn có thể xuất hiện dưới dạng nguyên liệu, thành phẩm, phế liệu, phế phẩm... và được phân thành các loại sau đây:

+ Chất gây ô nhiễm tích luỹ (chất dẻo, chất thải phóng xạ) và chất ô nhiễm không tích luỹ (tiếng ồn);

+ Chất gây ô nhiễm trong phạm vi địa phương (tiếng ồn), trong phạm vi vùng (mưa axít) và trên phạm vi toàn cầu (chất CFC);

+ Chất gây ô nhiễm từ nguồn có thể xác định (chất thải từ các cơ sở sản xuất kinh doanh) và chất gây ô nhiễm không xác định được nguồn (hoá chất dùng cho nông nghiệp);

+ Chất gây ô nhiễm do phát thải liên tục (chất thải từ các cơ sở sản xuất kinh doanh) và chất gây ô nhiễm do phát thải không liên tục (dầu tràn do sự cố tràn dầu).

1.2. Khái niệm suy thoái môi trường

Tương tự như ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường là khái niệm dùng để chỉ trạng thái môi trường, trong đó có sự thay đổi về chất lượng và số lượng các thành phần môi trường. Theo khoản 9 Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2014 thì: "*Suy thoái môi trường là sự suy giảm về chất lượng và số lượngcủa thành phần môi trường, gây ảnh hưởng xấu đến con người và sinh vật*". Một thành phần môi trường bị coi là suy thoái khi có đầy đủ các dấu hiệu: i) có sự suy giảm đồng thời cả về số lượng và chất lượng thành phần môi trường đó hoặc là sự thay đổi về số lượng sẽ kéo theo sự thay đổi về chất lượng các thành phần môi trường

64

và ngược lại. *Ví dụ:* số lượng động vật hoang dã bị suy giảm do săn bắt quá mức hay diện tích rừng bị thu hẹp sẽ kéo theo sự suy giảm về chất lượng của đa dạng sinh học; ii) gây ảnh hưởng xấu, lâu dài đến đời sống của con người và sinh vật. Nghĩa là sự thay đổi số lượng và chất lượng các thành phần môi trường phải đến mức gây ảnh hưởng xấu đến sức khoẻ, đến hoạt động sản xuất, kinh doanh của con người hoặc gây nên những hiện tượng hạn hán, lũ lụt, xói mòn đất, sạt lở đất... thì mới coi thành phần môi trường đó bị suy thoái.

Số lượng và chất lượng các thành phần môi trường có thể bị thay đổi do nhiều nguyên nhân, trong đó chủ yếu là do hành vi khai thác quá mức các yếu tố môi trường, làm huỷ hoại các nguồn tài nguyên thiên nhiên, sử dụng phương tiện, công cụ, phương pháp huỷ diệt trong khai thác, đánh bắt các nguồn tài nguyên sinh vật...

Các cấp độ của suy thoái môi trường cũng được chia thành: suy thoái môi trường, suy thoái môi trường nghiêm trọng, suy thoái môi trường đặc biệt nghiêm trọng. Cấp độ suy thoái môi trường đối với một thành phần môi trường cụ thể thường được xác định dựa vào mức độ khan hiếm của thành phần môi trường đó, cũng như dựa vào số lượng các thành phần môi trường bị khai thác, bị tiêu huỷ so với trữ lượng của nó.

Mặc dù trạng thái môi trường bị ô nhiễm với môi trường bị suy thoái có mối liên hệ nhất định và có nhiều biểu hiện giống nhau song giữa chúng vẫn có sự khác nhau nhất định. Có thể phân biệt chúng dựa vào một số dấu hiệu sau đây:

- Về nguyên nhân gây ô nhiễm, suy thoái môi trường: Ô nhiễm môi trường thường là hậu quả của hành vi thải vào môi trường các chất gây ô nhiễm, chất độc hại, làm nhiễm bẩn, làm ô

và ngược lại. *Ví dụ:* số lượng động vật hoang dã bị suy giảm do săn bắt quá mức hay diện tích rừng bị thu hẹp sẽ kéo theo sự suy giảm về chất lượng của đa dạng sinh học; ii) gây ảnh hưởng xấu, lâu dài đến đời sống của con người và sinh vật. Nghĩa là sự thay đổi số lượng và chất lượng các thành phần môi trường phải đến mức gây ảnh hưởng xấu đến sức khoẻ, đến hoạt động sản xuất, kinh doanh của con người hoặc gây nên những hiện tượng hạn hán, lũ lụt, xói mòn đất, sạt lở đất... thì mới coi thành phần môi trường đó bị suy thoái.

Số lượng và chất lượng các thành phần môi trường có thể bị thay đổi do nhiều nguyên nhân, trong đó chủ yếu là do hành vi khai thác quá mức các yếu tố môi trường, làm huỷ hoại các nguồn tài nguyên thiên nhiên, sử dụng phương tiện, công cụ, phương pháp huỷ diệt trong khai thác, đánh bắt các nguồn tài nguyên sinh vật...

Các cấp độ của suy thoái môi trường cũng được chia thành: suy thoái môi trường, suy thoái môi trường nghiêm trọng, suy thoái môi trường đặc biệt nghiêm trọng. Cấp độ suy thoái môi trường đối với một thành phần môi trường cụ thể thường được xác định dựa vào mức độ khan hiếm của thành phần môi trường đó, cũng như dựa vào số lượng các thành phần môi trường bị khai thác, bị tiêu huỷ so với trữ lượng của nó.

Mặc dù trạng thái môi trường bị ô nhiễm với môi trường bị suy thoái có mối liên hệ nhất định và có nhiều biểu hiện giống nhau song giữa chúng vẫn có sự khác nhau nhất định. Có thể phân biệt chúng dựa vào một số dấu hiệu sau đây:

- Về nguyên nhân gây ô nhiễm, suy thoái môi trường: Ô nhiễm môi trường thường là hậu quả của hành vi thải vào môi trường các chất gây ô nhiễm, chất độc hại, làm nhiễm bẩn, làm ô

65

uế các thành phần môi trường.[1] Còn suy thoái môi trường thường là hậu quả của hành vi sử dụng, khai thác quá mức các thành phần môi trường, làm suy giảm, cạn kiệt các nguồn tài nguyên. Nói cách khác, ô nhiễm môi trường thường bắt nguồn từ hành vi đưa vào môi trường các chất thải loại, các chất độc hại, các chất gây nhiễm bẩn môi trường, còn suy thoái môi trường thường bắt nguồn từ hành vi lấy đi các giá trị sinh thái của các thành phần môi trường, làm suy giảm chất lượng của các nguồn tài nguyên.

- Về cấp độ thể hiện: ô nhiễm môi trường thường thể hiện mức độ "cấp tính" cao hơn so với suy thoái môi trường. Ô nhiễm môi trường có thể xảy ra đột ngột, tức thì, trong khoảng thời gian ngắn (phụ thuộc vào số lượng và hàm lượng các chất độc hại đưa vào môi trường). Hiện tượng này có thể gây nên những hậu quả nguy cấp đối với con người và thiên nhiên. *Ví dụ:* ô nhiễm không khí, ô nhiễm nguồn nước do nhiễm các chất phóng xạ, hoá chất độc hại có thể gây nguy hại cùng một lúc, ngay lập tức đến tính mạng, sức khoẻ của nhiều người. Ngược lại, suy thoái môi trường lại thể hiện mức độ "mãn tính" cao hơn so với ô nhiễm môi trường. Suy thoái môi trường thường là kết quả của một quá trình thoái hoá, cạn kiệt dần giá trị sinh thái của các thành tố môi trường, làm mất đi các chức năng cơ bản của chúng. Do vậy, hiện tượng này thường gây nên những ảnh hưởng xấu, lâu dài đến đời sống của con người và thiên nhiên.

- Về các biện pháp phòng ngừa và khắc phục: Biện pháp chủ yếu để phòng ngừa ô nhiễm môi trường là ngăn chặn hành vi xả thải vào môi trường các chất thải, chất gây ô nhiễm. Còn biện

(1). Theo nghĩa tự, ô nhiễm là thuật ngữ thường dùng để chỉ sự ô uế, nhiễm bẩn, thiếu trong lành. Còn thuật ngữ suy thoái thường được dùng để chỉ sự giảm sút, thoái hoá, sự cạn kiệt, không còn giữ được chất lượng ban đầu.

uế các thành phần môi trường.[1] Còn suy thoái môi trường thường là hậu quả của hành vi sử dụng, khai thác quá mức các thành phần môi trường, làm suy giảm, cạn kiệt các nguồn tài nguyên. Nói cách khác, ô nhiễm môi trường thường bắt nguồn từ hành vi đưa vào môi trường các chất thải loại, các chất độc hại, các chất gây nhiễm bẩn môi trường, còn suy thoái môi trường thường bắt nguồn từ hành vi lấy đi các giá trị sinh thái của các thành phần môi trường, làm suy giảm chất lượng của các nguồn tài nguyên.

- Về cấp độ thể hiện: ô nhiễm môi trường thường thể hiện mức độ "cấp tính" cao hơn so với suy thoái môi trường. Ô nhiễm môi trường có thể xảy ra đột ngột, tức thì, trong khoảng thời gian ngắn (phụ thuộc vào số lượng và hàm lượng các chất độc hại đưa vào môi trường). Hiện tượng này có thể gây nên những hậu quả nguy cấp đối với con người và thiên nhiên. *Ví dụ:* ô nhiễm không khí, ô nhiễm nguồn nước do nhiễm các chất phóng xạ, hoá chất độc hại có thể gây nguy hại cùng một lúc, ngay lập tức đến tính mạng, sức khoẻ của nhiều người. Ngược lại, suy thoái môi trường lại thể hiện mức độ "mãn tính" cao hơn so với ô nhiễm môi trường. Suy thoái môi trường thường là kết quả của một quá trình thoái hoá, cạn kiệt dần giá trị sinh thái của các thành tố môi trường, làm mất đi các chức năng cơ bản của chúng. Do vậy, hiện tượng này thường gây nên những ảnh hưởng xấu, lâu dài đến đời sống của con người và thiên nhiên.

- Về các biện pháp phòng ngừa và khắc phục: Biện pháp chủ yếu để phòng ngừa ô nhiễm môi trường là ngăn chặn hành vi xả thải vào môi trường các chất thải, chất gây ô nhiễm. Còn biện

(1). Theo nghĩa tự, ô nhiễm là thuật ngữ thường dùng để chỉ sự ô uế, nhiễm bẩn, thiếu trong lành. Còn thuật ngữ suy thoái thường được dùng để chỉ sự giảm sút, thoái hoá, sự cạn kiệt, không còn giữ được chất lượng ban đầu.

66

pháp chủ yếu để phòng ngừa suy thoái môi trường là ngăn chặn hành vi khai thác, sử dụng quá mức các thành phần môi trường.

Để khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường thì biện pháp chính là làm sạch môi trường, như thu gom, xử lí chất thải, làm loãng độ độc hại của chất gây ô nhiễm... Còn biện pháp chính để khắc phục tình trạng suy thoái môi trường là khôi phục (phục hồi) chất lượng và số lượng các thành phần môi trường, như gây nuôi các hệ động, thực vật rừng, nguồn lợi thuỷ sản, cải tạo đất...

Đối với một số thành phần môi trường vừa có thể rơi vào tình trạng bị ô nhiễm đồng thời bị suy thoái như môi trường nước, môi trường đất... thì cần thiết phải áp dụng cả hai biện pháp nêu trên.

1.3. Khái niệm sự cố môi trường

Sự cố môi trường là những tai biến hoặc rủi ro xảy ra trong quá trình hoạt động của con người hoặc biến đổi thất thường của tự nhiên, gây ô nhiễm, suy thoái môi trường nghiêm trọng.

Sự cố môi trường, với biểu hiện là những tai biến hoặc rủi ro đối với môi trường thường diễn ra dưới tác động của yếu tố tự nhiên hoặc sự tác động của con người hoặc là kết hợp cả hai yếu tố đó. Phân biệt những nguyên nhân gây ra sự cố môi trường có ý nghĩa quan trọng trong việc xác định trách nhiệm pháp lí đối với cá nhân hoặc tổ chức có liên quan. Những sự cố môi trường xảy ra do yếu tố thiên nhiên như cháy rừng do sét đánh, đất nông nghiệp bị ngập mặn do sóng thần gây ra... thường là những sự cố gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng. Tuy nhiên, tình trạng ô nhiễm hoặc suy thoái môi trường trong những trường hợp này sẽ không dẫn đến trách nhiệm pháp lí của bất cứ cá nhân, tổ chức nào. Ngược lại, những sự cố môi trường do con người gây ra đều dẫn đến những trách nhiệm pháp lí nhất định.

pháp chủ yếu để phòng ngừa suy thoái môi trường là ngăn chặn hành vi khai thác, sử dụng quá mức các thành phần môi trường.

Để khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường thì biện pháp chính là làm sạch môi trường, như thu gom, xử lí chất thải, làm loãng độ độc hại của chất gây ô nhiễm... Còn biện pháp chính để khắc phục tình trạng suy thoái môi trường là khôi phục (phục hồi) chất lượng và số lượng các thành phần môi trường, như gây nuôi các hệ động, thực vật rừng, nguồn lợi thuỷ sản, cải tạo đất...

Đối với một số thành phần môi trường vừa có thể rơi vào tình trạng bị ô nhiễm đồng thời bị suy thoái như môi trường nước, môi trường đất... thì cần thiết phải áp dụng cả hai biện pháp nêu trên.

1.3. Khái niệm sự cố môi trường

Sự cố môi trường là những tai biến hoặc rủi ro xảy ra trong quá trình hoạt động của con người hoặc biến đổi thất thường của tự nhiên, gây ô nhiễm, suy thoái môi trường nghiêm trọng.

Sự cố môi trường, với biểu hiện là những tai biến hoặc rủi ro đối với môi trường thường diễn ra dưới tác động của yếu tố tự nhiên hoặc sự tác động của con người hoặc là kết hợp cả hai yếu tố đó. Phân biệt những nguyên nhân gây ra sự cố môi trường có ý nghĩa quan trọng trong việc xác định trách nhiệm pháp lí đối với cá nhân hoặc tổ chức có liên quan. Những sự cố môi trường xảy ra do yếu tố thiên nhiên như cháy rừng do sét đánh, đất nông nghiệp bị ngập mặn do sóng thần gây ra... thường là những sự cố gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng. Tuy nhiên, tình trạng ô nhiễm hoặc suy thoái môi trường trong những trường hợp này sẽ không dẫn đến trách nhiệm pháp lí của bất cứ cá nhân, tổ chức nào. Ngược lại, những sự cố môi trường do con người gây ra đều dẫn đến những trách nhiệm pháp lí nhất định.

67

Pháp luật nhiều nước định nghĩa sự cố môi trường như là một rủi ro môi trường và quy định những biện pháp, những nguyên tắc để ngăn chặn và khắc phục rủi ro. Pháp luật môi trường Việt Nam định nghĩa sự cố môi trường là *"sự cố xảy ra trong quá trình hoạt động của con người hoặc biến đổi của tự nhiên, gây ô nhiễm, suy thoái hoặc biến đổi môi trường nghiêm trọng*" (khoản 10 Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2014). Có thể kể đến một số sự cố môi trường thường xảy ra và để lại hậu quả nguy hại đối với con người và thiên nhiên như sau:

- Bão, lũ, lụt, hạn hán, nứt đất, động đất, sụt lở đất, núi lửa phun, mưa axít, mưa đá, biến động khí hậu và thiên tai khác;

- Hoả hoạn, cháy rừng, sự cố kĩ thuật của cơ sở sản xuất, kinh doanh, công trình kinh tế, khoa học, kĩ thuật, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng gây nguy hại cho môi trường;

- Sự cố trong tìm kiếm, thăm dò, khai thác và vận chuyển khoáng sản, dầu khí, sập hầm lò, phụt dầu, tràn dầu, vỡ đường ống dẫn dầu, dẫn khí, đắm tàu, sự cố tại cơ sở lọc hoá dầu và các sở công nghiệp khác;

- Sự cố trong lò phản ứng hạt nhân, nhà máy điện nguyên tử, nhà máy sản xuất, tái chế nhiên liệu hạt nhân, kho chứa phóng xạ.

II. KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG, SUY THOÁI MÔI TRƯỜNG, SỰ CỐ MÔI TRƯỜNG

Kiểm soát ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường, sự cố môi trường sau đây gọi chung là kiểm soát ô nhiễm môi trường.

2.1. Khái niệm kiểm soát ô nhiễm môi trường

"*Kiểm soát ô nhiễm môi trường là quá trình phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn và xử lí ô nhiễm*" (khoản 18 Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Pháp luật nhiều nước định nghĩa sự cố môi trường như là một rủi ro môi trường và quy định những biện pháp, những nguyên tắc để ngăn chặn và khắc phục rủi ro. Pháp luật môi trường Việt Nam định nghĩa sự cố môi trường là *"sự cố xảy ra trong quá trình hoạt động của con người hoặc biến đổi của tự nhiên, gây ô nhiễm, suy thoái hoặc biến đổi môi trường nghiêm trọng*" (khoản 10 Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2014). Có thể kể đến một số sự cố môi trường thường xảy ra và để lại hậu quả nguy hại đối với con người và thiên nhiên như sau:

- Bão, lũ, lụt, hạn hán, nứt đất, động đất, sụt lở đất, núi lửa phun, mưa axít, mưa đá, biến động khí hậu và thiên tai khác;

- Hoả hoạn, cháy rừng, sự cố kĩ thuật của cơ sở sản xuất, kinh doanh, công trình kinh tế, khoa học, kĩ thuật, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng gây nguy hại cho môi trường;

- Sự cố trong tìm kiếm, thăm dò, khai thác và vận chuyển khoáng sản, dầu khí, sập hầm lò, phụt dầu, tràn dầu, vỡ đường ống dẫn dầu, dẫn khí, đắm tàu, sự cố tại cơ sở lọc hoá dầu và các sở công nghiệp khác;

- Sự cố trong lò phản ứng hạt nhân, nhà máy điện nguyên tử, nhà máy sản xuất, tái chế nhiên liệu hạt nhân, kho chứa phóng xạ.

II. KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG, SUY THOÁI MÔI TRƯỜNG, SỰ CỐ MÔI TRƯỜNG

Kiểm soát ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường, sự cố môi trường sau đây gọi chung là kiểm soát ô nhiễm môi trường.

2.1. Khái niệm kiểm soát ô nhiễm môi trường

"*Kiểm soát ô nhiễm môi trường là quá trình phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn và xử lí ô nhiễm*" (khoản 18 Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

68

So với khái niệm quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường, khái niệm kiểm soát ô nhiễm môi trường có nội hàm rộng hơn, thể hiện ở nhiều khía cạnh như mục đích kiểm soát, chủ thể kiểm soát, cách thức, công cụ và phương tiện kiểm soát, nội dung kiểm soát... Cụ thể:

- Mục đích chính của việc kiểm soát ô nhiễm môi trường là phòng ngừa, khống chế không để ô nhiễm môi trường xảy ra. Nói cách khác, kiểm soát ô nhiễm là quá trình con người chủ động ngăn chặn các tác động xấu đến môi trường từ các hoạt dộng phát triển kinh tế - xã hội. Còn nếu vì những lí do khác nhau mà ô nhiễm môi trường vẫn xảy ra thì kiểm soát ô nhiễm chính là hoạt động xử lí, khắc phục hậu quả, phục hồi lại tình trạng môi trường như trước khi bị ô nhiễm.

- Chủ thể của kiểm soát ô nhiễm môi trường không chỉ là Nhà nước (thông qua hệ thống các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường) mà còn bao gồm các doanh nghiệp, các cộng đồng dân cư, các hiệp hội ngành nghề, các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân... Nói cách khác, kiểm soát ô nhiễm là trách nhiệm của toàn xã hội, của toàn thể nhân dân.

- Kiểm soát ô nhiễm không chỉ được thực hiện bằng các biện pháp mệnh lệnh- kiểm soát, bằng các công cụ hành chính mà còn được thực hiện đồng bộ bằng các công cụ kinh tế, các biện pháp kĩ thuật, các giải pháp công nghệ, các yếu tố xã hội và yếu tố thị trường... trong đó các yếu tố thị trường, yếu tố xã hội ngày càng được quan tâm cân nhắc và lựa chọn.

- Nội dung chính của hoạt động kiểm soát ô nhiễm môi trường (hay còn gọi là các hình thức pháp lí của kiểm soát ô nhiễm môi trường) gồm: Thu thập, quản lí và công bố các thông tin về môi trường, xây dựng và thực hiện quy hoạch, kế hoạch kiểm soát ô

So với khái niệm quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường, khái niệm kiểm soát ô nhiễm môi trường có nội hàm rộng hơn, thể hiện ở nhiều khía cạnh như mục đích kiểm soát, chủ thể kiểm soát, cách thức, công cụ và phương tiện kiểm soát, nội dung kiểm soát... Cụ thể:

- Mục đích chính của việc kiểm soát ô nhiễm môi trường là phòng ngừa, khống chế không để ô nhiễm môi trường xảy ra. Nói cách khác, kiểm soát ô nhiễm là quá trình con người chủ động ngăn chặn các tác động xấu đến môi trường từ các hoạt dộng phát triển kinh tế - xã hội. Còn nếu vì những lí do khác nhau mà ô nhiễm môi trường vẫn xảy ra thì kiểm soát ô nhiễm chính là hoạt động xử lí, khắc phục hậu quả, phục hồi lại tình trạng môi trường như trước khi bị ô nhiễm.

- Chủ thể của kiểm soát ô nhiễm môi trường không chỉ là Nhà nước (thông qua hệ thống các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường) mà còn bao gồm các doanh nghiệp, các cộng đồng dân cư, các hiệp hội ngành nghề, các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân... Nói cách khác, kiểm soát ô nhiễm là trách nhiệm của toàn xã hội, của toàn thể nhân dân.

- Kiểm soát ô nhiễm không chỉ được thực hiện bằng các biện pháp mệnh lệnh- kiểm soát, bằng các công cụ hành chính mà còn được thực hiện đồng bộ bằng các công cụ kinh tế, các biện pháp kĩ thuật, các giải pháp công nghệ, các yếu tố xã hội và yếu tố thị trường... trong đó các yếu tố thị trường, yếu tố xã hội ngày càng được quan tâm cân nhắc và lựa chọn.

- Nội dung chính của hoạt động kiểm soát ô nhiễm môi trường (hay còn gọi là các hình thức pháp lí của kiểm soát ô nhiễm môi trường) gồm: Thu thập, quản lí và công bố các thông tin về môi trường, xây dựng và thực hiện quy hoạch, kế hoạch kiểm soát ô

69

nhiễm; ban hành và áp dụng các tiêu chuẩn môi trường; quản lí chất thải; xử lí, khắc phục tình trạng môi trường bị ô nhiễm...

2.2. Các hình thức pháp lí của kiểm soát ô nhiễm môi trường

2.2.1. Thu thập, quản lí và công bố thông tin môi trường

"Thông tin môi trường là số liệu, dữ liệu về môi trường dưới dạng kí hiệu, chữ viết, chữ số, hình ảnh, âm thanh hoặc dạng tương tự" (khoản 28 Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2014). *"Thông tin môi trường gồm số liệu, dữ liệu về thành phần môi trường, các tác động đối với môi trường, chính sách, pháp luật về bảo vệ môi trường, hoạt động bảo vệ môi trường"; "Cơ sở dữ liệu môi trường là tập hợp thông tin về môi trường được xây dựng, cập nhật và duy trì đáp ứng yêu cầu truy nhập, sử dụng thông tin cho công tác bảo vệ môi trường và phục vụ lợi ích công cộng"* (khoản 1 Điều 128 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Để kiểm soát ô nhiễm môi trường thì việc có được đầy đủ, chính xác các thông tin môi trường là điều đặc biệt quan trọng. Nó cho phép các chủ thể kiểm soát ô nhiễm môi trường nắm được thực trạng môi trường cũng như những biến đổi về chất lượng môi trường; sự tương tác giữa môi trường với các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội... từ đó chủ động trong việc phòng ngừa ô nhiễm, xử lí các vấn đề môi trường.

Do đặc thù của các thông tin trong lĩnh vực môi trường rất rộng, đa dạng, liên quan đến nhiều thành phần môi trường, tồn tại trên phạm vi không gian rộng lớn, với sự vận động, biến đổi không ngừng của các yếu tố tự nhiên nên việc thu thập các thông tin về môi trường là vấn đề không đơn giản. Hoạt động này luôn cần đến sự trợ giúp của các biện pháp, cách thức, công cụ, phương tiện kĩ thuật đặc biệt, được biết đến với các hoạt động quan trắc môi trường, chương trình quan trắc môi trường, hệ thống quan trắc môi

nhiễm; ban hành và áp dụng các tiêu chuẩn môi trường; quản lí chất thải; xử lí, khắc phục tình trạng môi trường bị ô nhiễm...

2.2. Các hình thức pháp lí của kiểm soát ô nhiễm môi trường

2.2.1. Thu thập, quản lí và công bố thông tin môi trường

"Thông tin môi trường là số liệu, dữ liệu về môi trường dưới dạng kí hiệu, chữ viết, chữ số, hình ảnh, âm thanh hoặc dạng tương tự" (khoản 28 Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2014). *"Thông tin môi trường gồm số liệu, dữ liệu về thành phần môi trường, các tác động đối với môi trường, chính sách, pháp luật về bảo vệ môi trường, hoạt động bảo vệ môi trường"; "Cơ sở dữ liệu môi trường là tập hợp thông tin về môi trường được xây dựng, cập nhật và duy trì đáp ứng yêu cầu truy nhập, sử dụng thông tin cho công tác bảo vệ môi trường và phục vụ lợi ích công cộng"* (khoản 1 Điều 128 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Để kiểm soát ô nhiễm môi trường thì việc có được đầy đủ, chính xác các thông tin môi trường là điều đặc biệt quan trọng. Nó cho phép các chủ thể kiểm soát ô nhiễm môi trường nắm được thực trạng môi trường cũng như những biến đổi về chất lượng môi trường; sự tương tác giữa môi trường với các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội... từ đó chủ động trong việc phòng ngừa ô nhiễm, xử lí các vấn đề môi trường.

Do đặc thù của các thông tin trong lĩnh vực môi trường rất rộng, đa dạng, liên quan đến nhiều thành phần môi trường, tồn tại trên phạm vi không gian rộng lớn, với sự vận động, biến đổi không ngừng của các yếu tố tự nhiên nên việc thu thập các thông tin về môi trường là vấn đề không đơn giản. Hoạt động này luôn cần đến sự trợ giúp của các biện pháp, cách thức, công cụ, phương tiện kĩ thuật đặc biệt, được biết đến với các hoạt động quan trắc môi trường, chương trình quan trắc môi trường, hệ thống quan trắc môi

70

trường (các điều 121, 123, 124 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Mỗi thành phần môi trường khác nhau có cách thu thập và hiển thị thông tin khác nhau. Những thông số cơ bản phản ánh các yếu tố đặc trưng của môi trường phục vụ mục đích đánh giá, theo dõi diễn biến chất lượng môi trường, lập báo cáo hiện trạng môi trường được gọi là chỉ thị môi trường. Đây là thuật ngữ pháp lí - kĩ thuật chuyên ngành trong lĩnh vực môi trường.

Những thông tin về thực trạng môi trường, diễn biến chất lượng môi trường, các tác động từ hoạt động phát triển đến môi trường, tình hình thực hiện pháp luật môi trường, dự báo thách thức đối với môi trường, phương hướng, biện pháp và cách thức quản lí, bảo vệ môi trường... được thể hiện trong hai loại báo cáo: Báo cáo công tác bảo vệ môi trường cấp tỉnh và báo cáo hiện trạng môi trường (mục 3 Chương XIII Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Các thông tin môi trường phải được thu thập và quản lí theo quy định của pháp luật. Bộ tài nguyên và môi trường chủ trì, phối hợp với bộ, ngành và địa phương thu thập và quản lí thông tin môi trường, xây dựng cơ sở dữ liệu môi trường quốc gia. Bộ, ngành, uỷ ban nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thu thập, quản lí thông tin môi trường, xây dựng cơ sở dữ liệu môi trường của bộ, ngành, địa phương và tích hợp với cơ sở dữ liệu môi trường quốc gia. Khu kinh tế, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, cụm công nghiệp, làng nghề, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ lập hồ sơ môi trường, quản lí thông tin về tác động đối với môi trường từ hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ (Điều 129 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Các thông tin về môi trường phải được công bố, cung cấp cho các đối tượng có liên quan, đối tượng có quan tâm theo luật định (Điều 130 Luật bảo vệ môi trường năm 2014). Theo đó, tổ chức,

trường (các điều 121, 123, 124 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Mỗi thành phần môi trường khác nhau có cách thu thập và hiển thị thông tin khác nhau. Những thông số cơ bản phản ánh các yếu tố đặc trưng của môi trường phục vụ mục đích đánh giá, theo dõi diễn biến chất lượng môi trường, lập báo cáo hiện trạng môi trường được gọi là chỉ thị môi trường. Đây là thuật ngữ pháp lí - kĩ thuật chuyên ngành trong lĩnh vực môi trường.

Những thông tin về thực trạng môi trường, diễn biến chất lượng môi trường, các tác động từ hoạt động phát triển đến môi trường, tình hình thực hiện pháp luật môi trường, dự báo thách thức đối với môi trường, phương hướng, biện pháp và cách thức quản lí, bảo vệ môi trường... được thể hiện trong hai loại báo cáo: Báo cáo công tác bảo vệ môi trường cấp tỉnh và báo cáo hiện trạng môi trường (mục 3 Chương XIII Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Các thông tin môi trường phải được thu thập và quản lí theo quy định của pháp luật. Bộ tài nguyên và môi trường chủ trì, phối hợp với bộ, ngành và địa phương thu thập và quản lí thông tin môi trường, xây dựng cơ sở dữ liệu môi trường quốc gia. Bộ, ngành, uỷ ban nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thu thập, quản lí thông tin môi trường, xây dựng cơ sở dữ liệu môi trường của bộ, ngành, địa phương và tích hợp với cơ sở dữ liệu môi trường quốc gia. Khu kinh tế, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, cụm công nghiệp, làng nghề, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ lập hồ sơ môi trường, quản lí thông tin về tác động đối với môi trường từ hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ (Điều 129 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Các thông tin về môi trường phải được công bố, cung cấp cho các đối tượng có liên quan, đối tượng có quan tâm theo luật định (Điều 130 Luật bảo vệ môi trường năm 2014). Theo đó, tổ chức,

71

cá nhân quản lí khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, cụm công nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ thuộc đối tượng phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường có trách nhiệm báo cáo thông tin môi trường trong phạm vi quản lí của mình với cơ quan quản lí về môi trường thuộc uỷ ban nhân dân cấp tỉnh. Cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ không thuộc đối tượng quy định tại khoản 1 Điều này có trách nhiệm cung cấp thông tin môi trường liên quan đến hoạt động của mình cho uỷ ban nhân dân cấp huyện, cấp xã. Bộ, ngành hàng năm có trách nhiệm cung cấp thông tin môi trường liên quan đến ngành, lĩnh vực quản lí cho Bộ tài nguyên và môi trường.

Về nguyên tắc, các thông tin môi trường phải được công khai (trừ những thông tin thuộc danh mục bí mật nhà nước), gồm: Báo cáo đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và kế hoạch bảo vệ môi trường; thông tin về nguồn thải, chất thải, xử lí chất thải; khu vực môi trường bị ô nhiễm, suy thoái ở mức nghiêm trọng và đặc biệt nghiêm trọng, khu vực có nguy cơ xảy ra sự cố môi trường; các báo cáo về môi trường; kết quả thanh tra, kiểm tra về bảo vệ môi trường. Hình thức công khai phải bảo đảm thuận tiện cho những đối tượng có liên quan tiếp nhận thông tin. Cơ quan công khai thông tin môi trường chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính chính xác của thông tin (Điều 131 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Ngoài ra, uỷ ban nhân dân cấp xã còn có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trên địa bàn công khai thông tin về môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ với cộng đồng dân cư. Trong một số trường hợp, đại diện cộng đồng dân cư trên địa bàn chịu tác động môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có quyền yêu cầu chủ cơ sở sản

cá nhân quản lí khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, cụm công nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ thuộc đối tượng phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường có trách nhiệm báo cáo thông tin môi trường trong phạm vi quản lí của mình với cơ quan quản lí về môi trường thuộc uỷ ban nhân dân cấp tỉnh. Cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ không thuộc đối tượng quy định tại khoản 1 Điều này có trách nhiệm cung cấp thông tin môi trường liên quan đến hoạt động của mình cho uỷ ban nhân dân cấp huyện, cấp xã. Bộ, ngành hàng năm có trách nhiệm cung cấp thông tin môi trường liên quan đến ngành, lĩnh vực quản lí cho Bộ tài nguyên và môi trường.

Về nguyên tắc, các thông tin môi trường phải được công khai (trừ những thông tin thuộc danh mục bí mật nhà nước), gồm: Báo cáo đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và kế hoạch bảo vệ môi trường; thông tin về nguồn thải, chất thải, xử lí chất thải; khu vực môi trường bị ô nhiễm, suy thoái ở mức nghiêm trọng và đặc biệt nghiêm trọng, khu vực có nguy cơ xảy ra sự cố môi trường; các báo cáo về môi trường; kết quả thanh tra, kiểm tra về bảo vệ môi trường. Hình thức công khai phải bảo đảm thuận tiện cho những đối tượng có liên quan tiếp nhận thông tin. Cơ quan công khai thông tin môi trường chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính chính xác của thông tin (Điều 131 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Ngoài ra, uỷ ban nhân dân cấp xã còn có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trên địa bàn công khai thông tin về môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ với cộng đồng dân cư. Trong một số trường hợp, đại diện cộng đồng dân cư trên địa bàn chịu tác động môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có quyền yêu cầu chủ cơ sở sản

72

xuất, kinh doanh, dịch vụ cung cấp thông tin về bảo vệ môi trường thông qua đối thoại trực tiếp hoặc bằng văn bản (khoản 1 Điều 146 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

2.2.2. Quy hoạch bảo vệ môi trường

"*Quy hoạch bảo vệ môi trường là việc phân vùng môi trường để bảo tồn, phát triển và thiết lập hệ thống hạ tầng kĩ thuật bảo vệ môi trường gắn với hệ thống giải pháp bảo vệ môi trường trong sự liên quan chặt chẽ với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội nhằm bảo đảm phát triển bền vững*" (khoản 21 Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Quy hoạch bảo vệ môi trường phải bảo đảm các nguyên tắc: Phù hợp với điều kiện tự nhiên, kinh tế-xã hội; chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh; chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia bảo đảm phát triển bền vững; bảo đảm thống nhất với quy hoạch sử dụng đất; thống nhất giữa các nội dung cơ bản của quy hoạch bảo vệ môi trường; bảo đảm nguyên tắc bảo vệ môi trường quy dịnh (gồm: bảo vệ môi trường là trách nhiệm và nghĩa vụ của mọi cơ quan, tổ chức, hộ gia đình và cá nhân; bảo vệ môi trường gắn kết hài hoà với phát triển kinh tế, an sinh xã hội, bảo đảm quyền trẻ em, thúc dẩy giới và phát triển, bảo tồn đa dạng sinh học, ứng phó với biến dổi khí hậu để bảo đảm quyền mọi người được sống trong môi trường trong lành; bảo vệ môi trường phải dựa trên cơ sở sử dụng hợp lí tài nguyên, giảm thiểu chất thải; bảo vệ môi trường quốc gia gắn liền với bảo vệ môi trường khu vực và toàn cầu; bảo vệ môi trường bảo đảm không phương hại chủ quyền, an ninh quốc gia; bảo vệ môi trường phải phù hợp với quy luật, đặc điểm tự nhiên, văn hoá, lịch sử, trình độ phát triển kinh tế-xã hội của đất nước; hoạt động bảo vệ môi trường phải dược tiến hành thường xuyên

xuất, kinh doanh, dịch vụ cung cấp thông tin về bảo vệ môi trường thông qua đối thoại trực tiếp hoặc bằng văn bản (khoản 1 Điều 146 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

2.2.2. Quy hoạch bảo vệ môi trường

"*Quy hoạch bảo vệ môi trường là việc phân vùng môi trường để bảo tồn, phát triển và thiết lập hệ thống hạ tầng kĩ thuật bảo vệ môi trường gắn với hệ thống giải pháp bảo vệ môi trường trong sự liên quan chặt chẽ với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội nhằm bảo đảm phát triển bền vững*" (khoản 21 Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Quy hoạch bảo vệ môi trường phải bảo đảm các nguyên tắc: Phù hợp với điều kiện tự nhiên, kinh tế-xã hội; chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh; chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia bảo đảm phát triển bền vững; bảo đảm thống nhất với quy hoạch sử dụng đất; thống nhất giữa các nội dung cơ bản của quy hoạch bảo vệ môi trường; bảo đảm nguyên tắc bảo vệ môi trường quy dịnh (gồm: bảo vệ môi trường là trách nhiệm và nghĩa vụ của mọi cơ quan, tổ chức, hộ gia đình và cá nhân; bảo vệ môi trường gắn kết hài hoà với phát triển kinh tế, an sinh xã hội, bảo đảm quyền trẻ em, thúc dẩy giới và phát triển, bảo tồn đa dạng sinh học, ứng phó với biến dổi khí hậu để bảo đảm quyền mọi người được sống trong môi trường trong lành; bảo vệ môi trường phải dựa trên cơ sở sử dụng hợp lí tài nguyên, giảm thiểu chất thải; bảo vệ môi trường quốc gia gắn liền với bảo vệ môi trường khu vực và toàn cầu; bảo vệ môi trường bảo đảm không phương hại chủ quyền, an ninh quốc gia; bảo vệ môi trường phải phù hợp với quy luật, đặc điểm tự nhiên, văn hoá, lịch sử, trình độ phát triển kinh tế-xã hội của đất nước; hoạt động bảo vệ môi trường phải dược tiến hành thường xuyên

73

và ưu tiên phòng ngừa ô nhiễm, sự cố, suy thoái môi trường...) (khoản 1 Điều 8 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Quy hoạch bảo vệ môi trường gồm hai cấp độ là quy hoạch bảo vệ môi trường cấp quốc gia và quy hoạch bảo vệ môi trường cấp tỉnh. Kì quy hoạch bảo vệ môi trường là 10 năm, tầm nhìn đến 20 năm.

Quy hoạch bảo vệ môi trường cấp quốc gia gồm các nội dung: đánh giá hiện trạng môi trường, quản lí môi trường, dự báo xu thế diễn biến môi trường và biến đổi khí hậu; phân vùng môi trường; bảo tồn đa dạng sinh học và môi trường rừng; quản lí môi trường biển, hải đảo và lưu vực sông; quản lí chất thải; hạ tầng kĩ thuật bảo vệ môi trường; hệ thống quan trắc môi trường; các bản đồ quy hoạch thể hiện những nội dung trên; nguồn lực thực hiện quy hoạch; tổ chức thực hiện quy hoạch (khoản 1 Điều 9 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Nội dung quy hoạch bảo vệ môi trường cấp tỉnh được thực hiện phù hợp với điều kiện cụ thể của địa phương bằng một quy hoạch riêng hoặc lồng ghép vào quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội (khoản 2 Điều 9 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Trách nhiệm lập quy hoạch bảo vệ môi trường thuộc về Bộ tài nguyên và môi trường; uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, theo đó Bộ tài nguyên và môi trường tổ chức lập quy hoạch bảo vệ môi trường cấp quốc gia; uỷ ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức xây dựng nội dung hoặc lập quy hoạch bảo vệ môi trường trên địa bàn (Điều 10 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Trong quá trình lập quy hoạch bảo vệ môi trường phải tiến hành lấy kiến và tham vấn các chủ thể có liên quan. Cụ thể là Bộ tài nguyên và môi trường lấy ý kiến các bộ, ngành, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh bằng văn bản và tổ chức tham vấn cơ quan, tổ chức

và ưu tiên phòng ngừa ô nhiễm, sự cố, suy thoái môi trường...) (khoản 1 Điều 8 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Quy hoạch bảo vệ môi trường gồm hai cấp độ là quy hoạch bảo vệ môi trường cấp quốc gia và quy hoạch bảo vệ môi trường cấp tỉnh. Kì quy hoạch bảo vệ môi trường là 10 năm, tầm nhìn đến 20 năm.

Quy hoạch bảo vệ môi trường cấp quốc gia gồm các nội dung: đánh giá hiện trạng môi trường, quản lí môi trường, dự báo xu thế diễn biến môi trường và biến đổi khí hậu; phân vùng môi trường; bảo tồn đa dạng sinh học và môi trường rừng; quản lí môi trường biển, hải đảo và lưu vực sông; quản lí chất thải; hạ tầng kĩ thuật bảo vệ môi trường; hệ thống quan trắc môi trường; các bản đồ quy hoạch thể hiện những nội dung trên; nguồn lực thực hiện quy hoạch; tổ chức thực hiện quy hoạch (khoản 1 Điều 9 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Nội dung quy hoạch bảo vệ môi trường cấp tỉnh được thực hiện phù hợp với điều kiện cụ thể của địa phương bằng một quy hoạch riêng hoặc lồng ghép vào quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội (khoản 2 Điều 9 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Trách nhiệm lập quy hoạch bảo vệ môi trường thuộc về Bộ tài nguyên và môi trường; uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, theo đó Bộ tài nguyên và môi trường tổ chức lập quy hoạch bảo vệ môi trường cấp quốc gia; uỷ ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức xây dựng nội dung hoặc lập quy hoạch bảo vệ môi trường trên địa bàn (Điều 10 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Trong quá trình lập quy hoạch bảo vệ môi trường phải tiến hành lấy kiến và tham vấn các chủ thể có liên quan. Cụ thể là Bộ tài nguyên và môi trường lấy ý kiến các bộ, ngành, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh bằng văn bản và tổ chức tham vấn cơ quan, tổ chức

74

có liên quan trong quá trình lập quy hoạch bảo vệ môi trường cấp quốc gia; uỷ ban nhân dân cấp tỉnh lấy ý kiến các sở, ngành, uỷ ban nhân dân cấp huyện bằng văn bản và tổ chức tham vấn cơ quan, tổ chức có liên quan trong quá trình xây dựng quy hoạch bảo vệ môi trường cấp tỉnh (khoản 1 Điều 11 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Quy hoạch bảo vệ môi trường phải được thẩm định và phê duyệt. Bộ tài nguyên và môi trường tổ chức hội đồng thẩm định liên ngành và trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch bảo vệ môi trường cấp quốc gia; uỷ ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức thẩm định, phê duyệt báo cáo quy hoạch bảo vệ môi trường cấp tỉnh sau khi lấy ý kiến Bộ tài nguyên và môi trường bằng văn bản (khoản 2 Điều 11 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Việc xem xét, rà soát, đánh giá quá trình thực hiện quy hoạch bảo vệ môi trường phải được tiến hành định kì để kịp thời điều chỉnh phù hợp với tình hình phát triển kinh tế-xã hội trong từng giai đoạn. Thời hạn rà soát định kì đối với quy hoạch bảo vệ môi trường là 05 năm kể từ ngày quy hoạch bảo vệ môi trường được phê duyệt (khoản 2 Điều 12 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Việc điều chỉnh quy hoạch bảo vệ môi trường được thực hiện khi có sự điều chỉnh chiến lược phát triển kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh của quốc gia, của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và được thực hiện theo các quy định như đối với việc lập mới quy hoạch (khoản 2 Điều 12 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

2.2.3. Ban hành và áp dụng hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường, tiêu chuẩn môi trường

- Quy chuẩn kĩ thuật môi trường

Ban hành và áp dụng hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường

có liên quan trong quá trình lập quy hoạch bảo vệ môi trường cấp quốc gia; uỷ ban nhân dân cấp tỉnh lấy ý kiến các sở, ngành, uỷ ban nhân dân cấp huyện bằng văn bản và tổ chức tham vấn cơ quan, tổ chức có liên quan trong quá trình xây dựng quy hoạch bảo vệ môi trường cấp tỉnh (khoản 1 Điều 11 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Quy hoạch bảo vệ môi trường phải được thẩm định và phê duyệt. Bộ tài nguyên và môi trường tổ chức hội đồng thẩm định liên ngành và trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch bảo vệ môi trường cấp quốc gia; uỷ ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức thẩm định, phê duyệt báo cáo quy hoạch bảo vệ môi trường cấp tỉnh sau khi lấy ý kiến Bộ tài nguyên và môi trường bằng văn bản (khoản 2 Điều 11 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Việc xem xét, rà soát, đánh giá quá trình thực hiện quy hoạch bảo vệ môi trường phải được tiến hành định kì để kịp thời điều chỉnh phù hợp với tình hình phát triển kinh tế-xã hội trong từng giai đoạn. Thời hạn rà soát định kì đối với quy hoạch bảo vệ môi trường là 05 năm kể từ ngày quy hoạch bảo vệ môi trường được phê duyệt (khoản 2 Điều 12 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Việc điều chỉnh quy hoạch bảo vệ môi trường được thực hiện khi có sự điều chỉnh chiến lược phát triển kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh của quốc gia, của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và được thực hiện theo các quy định như đối với việc lập mới quy hoạch (khoản 2 Điều 12 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

2.2.3. Ban hành và áp dụng hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường, tiêu chuẩn môi trường

- Quy chuẩn kĩ thuật môi trường

Ban hành và áp dụng hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường

75

là một trong những hình thức pháp lí quan trọng nhất để kiểm soát ô nhiễm môi trường. Điều này bắt nguồn từ tính chất của quy chuẩn kĩ thuật môi trường. Quy chuẩn kĩ thuật môi trường vừa là công cụ kĩ thuật, vừa là công cụ pháp lí để kiểm soát ô nhiễm. Vị trí, vai trò của hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường trong hoạt động kiểm soát ô nhiễm được thể hiện ở các khía cạnh sau đây:

+ Quy chuẩn kĩ thuật môi trường là cơ sở khoa học để xác định chất lượng môi trường sống của con người, xác định mức độ ô nhiễm đối với từng thành phần môi trường cụ thể, xác định các biện pháp ngăn chặn và khắc phục tình trạng môi trường bị ô nhiễm. Nói khác đi, quy chuẩn kĩ thuật môi trường là căn cứ để quản lí và bảo vệ môi trường, đánh giá hiện trạng môi trường, dự báo tình hình môi trường...

+ Quy chuẩn kĩ thuật môi trường giúp cho các chủ thể có nhu cầu khai thác, sử dụng các thành phần môi trường biết được phạm vi, giới hạn mà họ được phép tác động đến môi trường, cũng như biết được họ đang sống trong điều kiện môi trường như thế nào. Nói cách khác, thông qua quy chuẩn kĩ thuật môi trường các tổ chức và cá nhân biết được quyền và nghĩa vụ cơ bản trong lĩnh vực môi trường.

+ Quy chuẩn kĩ thuật môi trường là căn cứ pháp lí để các chủ thể có thẩm quyền xác định tính chất và mức độ nguy hiểm của hành vi và hậu quả mà con người gây ra đối với môi trường, từ đó có cơ sở để áp dụng trách nhiệm pháp lí tương ứng.

Theo nghĩa rộng, quy chuẩn kĩ thuật môi trường là những chuẩn mức môi trường, trong đó bao gồm tất cả những thông số thành phần của môi trường được coi là trong sạch và an toàn. Những chuẩn mức này được xây dựng phù hợp với cuộc sống của con người và có những phương pháp nhất định để xác định chúng.

là một trong những hình thức pháp lí quan trọng nhất để kiểm soát ô nhiễm môi trường. Điều này bắt nguồn từ tính chất của quy chuẩn kĩ thuật môi trường. Quy chuẩn kĩ thuật môi trường vừa là công cụ kĩ thuật, vừa là công cụ pháp lí để kiểm soát ô nhiễm. Vị trí, vai trò của hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường trong hoạt động kiểm soát ô nhiễm được thể hiện ở các khía cạnh sau đây:

+ Quy chuẩn kĩ thuật môi trường là cơ sở khoa học để xác định chất lượng môi trường sống của con người, xác định mức độ ô nhiễm đối với từng thành phần môi trường cụ thể, xác định các biện pháp ngăn chặn và khắc phục tình trạng môi trường bị ô nhiễm. Nói khác đi, quy chuẩn kĩ thuật môi trường là căn cứ để quản lí và bảo vệ môi trường, đánh giá hiện trạng môi trường, dự báo tình hình môi trường...

+ Quy chuẩn kĩ thuật môi trường giúp cho các chủ thể có nhu cầu khai thác, sử dụng các thành phần môi trường biết được phạm vi, giới hạn mà họ được phép tác động đến môi trường, cũng như biết được họ đang sống trong điều kiện môi trường như thế nào. Nói cách khác, thông qua quy chuẩn kĩ thuật môi trường các tổ chức và cá nhân biết được quyền và nghĩa vụ cơ bản trong lĩnh vực môi trường.

+ Quy chuẩn kĩ thuật môi trường là căn cứ pháp lí để các chủ thể có thẩm quyền xác định tính chất và mức độ nguy hiểm của hành vi và hậu quả mà con người gây ra đối với môi trường, từ đó có cơ sở để áp dụng trách nhiệm pháp lí tương ứng.

Theo nghĩa rộng, quy chuẩn kĩ thuật môi trường là những chuẩn mức môi trường, trong đó bao gồm tất cả những thông số thành phần của môi trường được coi là trong sạch và an toàn. Những chuẩn mức này được xây dựng phù hợp với cuộc sống của con người và có những phương pháp nhất định để xác định chúng.

76

Theo Luật bảo vệ môi trường năm 2014 (khoản 5 Điều 3), *"Quy chuẩn kĩ thuật môi trường là mức giới hạn của các thông số về chất lượng môi trường xung quanh, hàm lượng của các chất gây ô nhiễm có trong chất thải, các yêu cầu kĩ thuật và quản lí được cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành dưới dạng văn bản bắt buộc áp dụng để bảo vệ môi trường*". Những chuẩn mực, những giới hạn cho phép được hiểu là mức độ hoặc phạm vi chất ô nhiễm nhất định có thể chấp nhận được (được phép tồn tại trong một thành phần môi trường nhất định hoặc trong một khoảng thời gian nhất định) vì chưa đến mức gây nguy hiểm cho con người hoặc đã giới hạn an toàn để bảo vệ sức khoẻ cộng đồng và bảo vệ môi trường trong hiện tại cũng như tương lai. *Ví dụ:* Quy chuẩn kĩ thuật đối với âm thanh tại các khu vực cần có sự yên tĩnh cao như bệnh viện, nhà trẻ, lớp học, thư viện, các viện nghiên cứu là 55 dbA[1] (trong khoảng thời gian từ 06h đến 18h); 50 dbA (từ 18h đến 22h); 45 dbA (từ 22h đến 06h).

Quy chuẩn kĩ thuật môi trường vừa là quy phạm pháp luật vừa là quy phạm kĩ thuật. Đó là sự kết hợp giữa những thuộc tính cơ bản của các thành phần môi trường (được thể hiện qua các thông số, các chỉ số kĩ thuật cụ thể) với các hình thức pháp lí của nó (được thể hiện trong các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành) để điều chỉnh hành vi của con người trong quá trình khai thác, sử dụng, tác động đến các yếu tố khác nhau của môi trường.

Để đáp ứng các yêu cầu nêu trên, quy chuẩn kĩ thuật môi trường phải được xây dựng và áp dụng trên những nguyên tắc cơ bản sau đây:

---

(1). Decibel (đơn vị đo tiếng ồn).

Theo Luật bảo vệ môi trường năm 2014 (khoản 5 Điều 3), *"Quy chuẩn kĩ thuật môi trường là mức giới hạn của các thông số về chất lượng môi trường xung quanh, hàm lượng của các chất gây ô nhiễm có trong chất thải, các yêu cầu kĩ thuật và quản lí được cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành dưới dạng văn bản bắt buộc áp dụng để bảo vệ môi trường*". Những chuẩn mực, những giới hạn cho phép được hiểu là mức độ hoặc phạm vi chất ô nhiễm nhất định có thể chấp nhận được (được phép tồn tại trong một thành phần môi trường nhất định hoặc trong một khoảng thời gian nhất định) vì chưa đến mức gây nguy hiểm cho con người hoặc đã giới hạn an toàn để bảo vệ sức khoẻ cộng đồng và bảo vệ môi trường trong hiện tại cũng như tương lai. *Ví dụ:* Quy chuẩn kĩ thuật đối với âm thanh tại các khu vực cần có sự yên tĩnh cao như bệnh viện, nhà trẻ, lớp học, thư viện, các viện nghiên cứu là 55 dbA[1] (trong khoảng thời gian từ 06h đến 18h); 50 dbA (từ 18h đến 22h); 45 dbA (từ 22h đến 06h).

Quy chuẩn kĩ thuật môi trường vừa là quy phạm pháp luật vừa là quy phạm kĩ thuật. Đó là sự kết hợp giữa những thuộc tính cơ bản của các thành phần môi trường (được thể hiện qua các thông số, các chỉ số kĩ thuật cụ thể) với các hình thức pháp lí của nó (được thể hiện trong các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành) để điều chỉnh hành vi của con người trong quá trình khai thác, sử dụng, tác động đến các yếu tố khác nhau của môi trường.

Để đáp ứng các yêu cầu nêu trên, quy chuẩn kĩ thuật môi trường phải được xây dựng và áp dụng trên những nguyên tắc cơ bản sau đây:

(1). Decibel (đơn vị đo tiếng ồn).

77

+ Đáp ứng mục tiêu bảo vệ môi trường; phòng ngừa ô nhiễm, suy thoái và sự cố môi trường.

Mục tiêu của bảo vệ môi trường là bảo vệ chất lượng cuộc sống của con người nên việc xây dựng và áp dụng quy chuẩn kĩ thuật môi trường phải nhằm bảo dảm an toàn ở mức cao nhất đối với sức khoẻ của con người (của từng cá nhân cũng như của cả cộng đồng) và hệ sinh vật. Muốn dạt được mục tiêu này thì tiêu chuẩn môi trường nhất thiết phải được xây dựng dựa trên những căn cứ khoa học - pháp lí vững chắc, trong đó những ảnh hưởng đến sức khoẻ của con người từ sự tác động của môi trường sống là một trong những căn cứ quan trọng nhất cần được xem xét.

Phòng ngừa ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường không chỉ là nguyên tắc của việc xây dựng và áp dụng quy chuẩn kĩ thuật môi trường mà còn là nguyên tắc cơ bản, xuyên suốt quá trình xây dựng và thực hiện pháp luật môi trường nói chung. Nguyên tắc phòng ngừa đòi hỏi hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường phải được xây dựng trên cơ sở tính toán, cân đối giữa khả năng "chịu đựng" (sức chịu tải của môi trường) với những tác động đến môi trường từ mọi hoạt động của con người cũng như những biến dổi bất thường của tự nhiên, để từ đó xác định những giới hạn an toàn đối với môi trường mà thực chất là an toàn đối với chất lượng cuộc sống của con người.

+ Ban hành kịp thời, có tính khả thi, phù hợp với mức độ phát triển kinh tế-xã hội, trình độ công nghệ của đất nước và đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế;

Quy chuẩn kĩ thuật môi trường là công cụ chính để kiểm soát ô nhiễm nên việc ban hành quy chuẩn kĩ thuật môi trường kịp thời, có tính khả thi là yêu cầu bắt buộc. Tình trạng thiếu quy chuẩn kĩ thuật môi trường sẽ là rào cản lớn nhất cho công tác quản

+ Đáp ứng mục tiêu bảo vệ môi trường; phòng ngừa ô nhiễm, suy thoái và sự cố môi trường.

Mục tiêu của bảo vệ môi trường là bảo vệ chất lượng cuộc sống của con người nên việc xây dựng và áp dụng quy chuẩn kĩ thuật môi trường phải nhằm bảo dảm an toàn ở mức cao nhất đối với sức khoẻ của con người (của từng cá nhân cũng như của cả cộng đồng) và hệ sinh vật. Muốn dạt được mục tiêu này thì tiêu chuẩn môi trường nhất thiết phải được xây dựng dựa trên những căn cứ khoa học - pháp lí vững chắc, trong đó những ảnh hưởng đến sức khoẻ của con người từ sự tác động của môi trường sống là một trong những căn cứ quan trọng nhất cần được xem xét.

Phòng ngừa ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường không chỉ là nguyên tắc của việc xây dựng và áp dụng quy chuẩn kĩ thuật môi trường mà còn là nguyên tắc cơ bản, xuyên suốt quá trình xây dựng và thực hiện pháp luật môi trường nói chung. Nguyên tắc phòng ngừa đòi hỏi hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường phải được xây dựng trên cơ sở tính toán, cân đối giữa khả năng "chịu đựng" (sức chịu tải của môi trường) với những tác động đến môi trường từ mọi hoạt động của con người cũng như những biến dổi bất thường của tự nhiên, để từ đó xác định những giới hạn an toàn đối với môi trường mà thực chất là an toàn đối với chất lượng cuộc sống của con người.

+ Ban hành kịp thời, có tính khả thi, phù hợp với mức độ phát triển kinh tế-xã hội, trình độ công nghệ của đất nước và đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế;

Quy chuẩn kĩ thuật môi trường là công cụ chính để kiểm soát ô nhiễm nên việc ban hành quy chuẩn kĩ thuật môi trường kịp thời, có tính khả thi là yêu cầu bắt buộc. Tình trạng thiếu quy chuẩn kĩ thuật môi trường sẽ là rào cản lớn nhất cho công tác quản

78

lí và bảo vệ môi trường, do không có cơ sở khoa học - pháp lí cho việc xác định chất lượng thực tế của môi trường, khống chế những tác động xấu đến môi trường... Việc có quy chuẩn kĩ thuật môi trường nhưng quy chuẩn đó không không phù hợp với mức độ phát triển kinh tế - xã hội, trình độ công nghệ của đất nước cũng gây nên những bất lợi tương tự. Quy chuẩn kĩ thuật môi trường quá cao hoặc quá thấp so với điều kiện kinh tế - xã hội đều có những ảnh hưởng tiêu cực nhất định đến con người và các yếu tố tăng trưởng khác. Quy chuẩn môi trường quá thấp sẽ không đảm bảo an toàn đối với sức khoẻ con người. Ngược lại, quy chuẩn môi trường quá cao sẽ không phát huy được hiệu quả thực tế do khó có điều kiện được áp dụng. Thậm chí trong một số trường hợp nó còn tác động làm kìm hãm quá trình phát triển kinh tế đất nước. *Ví dụ:* những quy chuẩn kĩ thuật môi trường đối với việc nhập khẩu thiết bị, dây chuyền sản xuất quá cao sẽ làm hạn chế việc chuyển giao công nghệ để phục vụ sản xuất, trong khi điều kiện về tài chính và kĩ thuật của Việt Nam còn nhiều hạn chế. Tuy nhiên, việc xây dựng hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường quốc gia phải có xu hướng đáp ứng các yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế. Điều này sẽ có tác dụng thúc đẩy quá trình phát triển kinh tế, xã hội ở Việt Nam theo hướng bắt kịp với sự phát triển kinh tế, xã hội của các quốc gia đi trước, cũng như đáp ứng các yêu cầu chung về bảo vệ môi trường của cộng đồng thế giới. Xây dựng và hoàn thiện hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường phù hợp với quá trình hội nhập kinh tế quốc tế còn giúp Việt Nam nhận được nhiều sự hỗ trợ về kĩ thuật, kinh nghiệm quản lí và nguồn lực tài chính từ phía các tổ chức tiêu chuẩn thế giới và khu vực.

+ Phù hợp với đặc điểm của khu vực, vùng, ngành sản xuất.

Yêu cầu về chất lượng môi trường tại những khu vực khác

lí và bảo vệ môi trường, do không có cơ sở khoa học - pháp lí cho việc xác định chất lượng thực tế của môi trường, khống chế những tác động xấu đến môi trường... Việc có quy chuẩn kĩ thuật môi trường nhưng quy chuẩn đó không không phù hợp với mức độ phát triển kinh tế - xã hội, trình độ công nghệ của đất nước cũng gây nên những bất lợi tương tự. Quy chuẩn kĩ thuật môi trường quá cao hoặc quá thấp so với điều kiện kinh tế - xã hội đều có những ảnh hưởng tiêu cực nhất định đến con người và các yếu tố tăng trưởng khác. Quy chuẩn môi trường quá thấp sẽ không đảm bảo an toàn đối với sức khoẻ con người. Ngược lại, quy chuẩn môi trường quá cao sẽ không phát huy được hiệu quả thực tế do khó có điều kiện được áp dụng. Thậm chí trong một số trường hợp nó còn tác động làm kìm hãm quá trình phát triển kinh tế đất nước. *Ví dụ:* những quy chuẩn kĩ thuật môi trường đối với việc nhập khẩu thiết bị, dây chuyền sản xuất quá cao sẽ làm hạn chế việc chuyển giao công nghệ để phục vụ sản xuất, trong khi điều kiện về tài chính và kĩ thuật của Việt Nam còn nhiều hạn chế. Tuy nhiên, việc xây dựng hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường quốc gia phải có xu hướng đáp ứng các yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế. Điều này sẽ có tác dụng thúc đẩy quá trình phát triển kinh tế, xã hội ở Việt Nam theo hướng bắt kịp với sự phát triển kinh tế, xã hội của các quốc gia đi trước, cũng như đáp ứng các yêu cầu chung về bảo vệ môi trường của cộng đồng thế giới. Xây dựng và hoàn thiện hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường phù hợp với quá trình hội nhập kinh tế quốc tế còn giúp Việt Nam nhận được nhiều sự hỗ trợ về kĩ thuật, kinh nghiệm quản lí và nguồn lực tài chính từ phía các tổ chức tiêu chuẩn thế giới và khu vực.

+ Phù hợp với đặc điểm của khu vực, vùng, ngành sản xuất.

Yêu cầu về chất lượng môi trường tại những khu vực khác

79

nhau, vào những thời điểm khác nhau, phục vụ cho các mục đích khác nhau không nhất thiết phải giống nhau. *Ví dụ:* yêu cầu chất lượng môi trường không khí không nhất thiết phải giống nhau giữa khu sản xuất với khu chữa bệnh; giữa khu vực có hoạt động thương mại, dịch vụ với những khu vực có thư viện, trường học. Tương tự, yêu cầu về chất lượng âm thanh (tiếng ồn) giữa ban ngày và ban đêm là hoàn toàn khác nhau, hay yêu cầu về chất lượng môi trường nước giữa mục đích nuôi trồng thuỷ sản với mục đích tham quan, du lịch... Điều này cũng xảy ra đối với các yêu cầu về xả thải. Giữa các ngành sản xuất khác nhau có những đặc điểm khác nhau về tính chất, mức độ xả thải vào môi trường. Do vậy, trên cơ sở những yêu cầu chung về chất lượng môi trường, việc xây dựng và áp dụng các loại quy chuẩn kĩ thuật môi trường cụ thể cần tính tới các đặc điểm về không gian, thời gian, mục đích của việc sử dụng, tác động đến các yếu tố môi trường. Diều này sẽ góp phần làm tăng hiệu quả của việc kiểm soát ô nhiễm môi trường trên thực tế.

+ Quy chuẩn kĩ thuật môi trường địa phương phải nghiêm ngặt hơn so với quy chuẩn kĩ thuật môi trường quốc gia hoặc đáp ứng yêu cầu quản lí môi trường có tính đặc thù. Xuất phát từ các nguyên tắc chung nêu trên, đặc biệt là nguyên tắc quy chuẩn kĩ thuật môi trường phải phù hợp với đặc điểm của khu vực, vùng, ngành sản xuất, dẫn đến nhu cầu xây dựng quy chuẩn kĩ thuật môi trường tại mỗi địa phương là điều không tránh khỏi. Nguyên tắc này được đặt ra nhằm đáp ứng nhu cầu trên, đồng thời ngăn chặn sự tùy tiện, dễ dãi khi xây dựng quy chuẩn kĩ thuật môi trường địa phương, nhất là trước áp lực tăng trưởng kinh tế, đa dạng hóa nguồn thu của địa phương.

Để đảm bảo tính khoa học của quy chuẩn kĩ thuật môi trường,

nhau, vào những thời điểm khác nhau, phục vụ cho các mục đích khác nhau không nhất thiết phải giống nhau. *Ví dụ:* yêu cầu chất lượng môi trường không khí không nhất thiết phải giống nhau giữa khu sản xuất với khu chữa bệnh; giữa khu vực có hoạt động thương mại, dịch vụ với những khu vực có thư viện, trường học. Tương tự, yêu cầu về chất lượng âm thanh (tiếng ồn) giữa ban ngày và ban đêm là hoàn toàn khác nhau, hay yêu cầu về chất lượng môi trường nước giữa mục đích nuôi trồng thuỷ sản với mục đích tham quan, du lịch... Điều này cũng xảy ra đối với các yêu cầu về xả thải. Giữa các ngành sản xuất khác nhau có những đặc điểm khác nhau về tính chất, mức độ xả thải vào môi trường. Do vậy, trên cơ sở những yêu cầu chung về chất lượng môi trường, việc xây dựng và áp dụng các loại quy chuẩn kĩ thuật môi trường cụ thể cần tính tới các đặc điểm về không gian, thời gian, mục đích của việc sử dụng, tác động đến các yếu tố môi trường. Diều này sẽ góp phần làm tăng hiệu quả của việc kiểm soát ô nhiễm môi trường trên thực tế.

+ Quy chuẩn kĩ thuật môi trường địa phương phải nghiêm ngặt hơn so với quy chuẩn kĩ thuật môi trường quốc gia hoặc đáp ứng yêu cầu quản lí môi trường có tính đặc thù. Xuất phát từ các nguyên tắc chung nêu trên, đặc biệt là nguyên tắc quy chuẩn kĩ thuật môi trường phải phù hợp với đặc điểm của khu vực, vùng, ngành sản xuất, dẫn đến nhu cầu xây dựng quy chuẩn kĩ thuật môi trường tại mỗi địa phương là điều không tránh khỏi. Nguyên tắc này được đặt ra nhằm đáp ứng nhu cầu trên, đồng thời ngăn chặn sự tùy tiện, dễ dãi khi xây dựng quy chuẩn kĩ thuật môi trường địa phương, nhất là trước áp lực tăng trưởng kinh tế, đa dạng hóa nguồn thu của địa phương.

Để đảm bảo tính khoa học của quy chuẩn kĩ thuật môi trường,

80

việc xây dựng và ban hành quy chuẩn kĩ thuật môi trường phải dựa vào các căn cứ sau:

+ Căn cứ vào sự tác động của môi trường đến sức khoẻ và cảm quan của con người.

Con người là trung tâm, là mục đích hàng đầu của bảo vệ môi trường. Bất cứ đổi thay nào của môi trường dù là rất nhỏ vẫn bị coi là nghiêm trọng nếu nó gây tác hại đến sức khoẻ và tính mạng của con người. Sức khoẻ con người là thước đo mức độ ô nhiễm môi trường, phản ánh chất lượng môi trường. Vì vậy, những chuẩn mực về môi trường phải phù hợp với sự tồn tại và phát triển của con người.

Sự tác động của môi trường đến sức khoẻ và cảm quan lành mạnh của con người được chia làm 5 cấp độ khác nhau để làm căn cứ cho việc xây dựng tiêu chuẩn môi trường, gồm: 1) Mức trong sạch lí tưởng; 2) Mức cơ thể thoải mái; 3) Mức gây bệnh mãn tính; 4) Mức gây bệnh cấp tính; 5) Mức gây nguy hiểm chết người.

Nhìn chung hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường của đa số các quốc gia trên thế giới đều được xây dựng dựa trên cơ sở mức tác động thứ 2 và thứ 3 trong biểu đồ nêu trên.

+ Căn cứ vào sự tác động của môi trường đến các hệ sinh thái và vật liệu.

Quy chuẩn kĩ thuật môi trường không chỉ nhằm bảo vệ sức khoẻ con người mà còn bảo vệ các hệ sinh thái và các yếu tố vật chất khác, chống lại những ảnh hưởng làm suy giảm hệ sinh thái hay làm hư hỏng các vật liệu chính trong công nghiệp và sinh hoạt. Các biến đổi về môi trường có thể chưa ảnh hưởng trực tiếp đến sức khoẻ con người nhưng gây ảnh hưởng đối với các hệ động, thực vật (như cây trồng, vật nuôi) hoặc các vật liệu công

việc xây dựng và ban hành quy chuẩn kĩ thuật môi trường phải dựa vào các căn cứ sau:

+ Căn cứ vào sự tác động của môi trường đến sức khoẻ và cảm quan của con người.

Con người là trung tâm, là mục đích hàng đầu của bảo vệ môi trường. Bất cứ đổi thay nào của môi trường dù là rất nhỏ vẫn bị coi là nghiêm trọng nếu nó gây tác hại đến sức khoẻ và tính mạng của con người. Sức khoẻ con người là thước đo mức độ ô nhiễm môi trường, phản ánh chất lượng môi trường. Vì vậy, những chuẩn mực về môi trường phải phù hợp với sự tồn tại và phát triển của con người.

Sự tác động của môi trường đến sức khoẻ và cảm quan lành mạnh của con người được chia làm 5 cấp độ khác nhau để làm căn cứ cho việc xây dựng tiêu chuẩn môi trường, gồm: 1) Mức trong sạch lí tưởng; 2) Mức cơ thể thoải mái; 3) Mức gây bệnh mãn tính; 4) Mức gây bệnh cấp tính; 5) Mức gây nguy hiểm chết người.

Nhìn chung hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường của đa số các quốc gia trên thế giới đều được xây dựng dựa trên cơ sở mức tác động thứ 2 và thứ 3 trong biểu đồ nêu trên.

+ Căn cứ vào sự tác động của môi trường đến các hệ sinh thái và vật liệu.

Quy chuẩn kĩ thuật môi trường không chỉ nhằm bảo vệ sức khoẻ con người mà còn bảo vệ các hệ sinh thái và các yếu tố vật chất khác, chống lại những ảnh hưởng làm suy giảm hệ sinh thái hay làm hư hỏng các vật liệu chính trong công nghiệp và sinh hoạt. Các biến đổi về môi trường có thể chưa ảnh hưởng trực tiếp đến sức khoẻ con người nhưng gây ảnh hưởng đối với các hệ động, thực vật (như cây trồng, vật nuôi) hoặc các vật liệu công

81

nghiệp và xây dựng (như các công trình công nghiệp, giao thông) cũng được xem xét để xây dựng quy chuẩn kĩ thuật môi trường.

+ Căn cứ vào các yếu tố chủ quan và khách quan khác. Ngoài việc dựa vào các căn cứ nêu trên, quá trình xây dựng và áp dụng các quy chuẩn kĩ thuật môi trường còn phải xem xét đến những yếu tố như: yếu tố nền môi trường (chất lượng tự nhiên của môi trường); sức chịu tải của môi trường (giới hạn cho phép mà môi trường có thể tiếp nhận và hấp thụ các chất gây ô nhiễm); chi phí để thực hiện quy chuẩn kĩ thuật môi trường; mức chính xác của các thiết bị đo lường; mức đồng nhất của các phương pháp thu thập, xử lí thông tin và ý thức xã hội của dân chúng...

Về phân loại quy chuẩn kĩ thuật môi trường, căn cứ vào tính chất của quy chuẩn kĩ thuật môi trường cũng như mục đích ban hành quy chuẩn, hệ thốngquy chuẩn kĩ thuật môi trường được chia thành 03 loại: Quy chuẩn kĩ thuật về chất lượng môi trường xung quanh; quy chuẩn kĩ thuật về chất thải và quy chuẩn (Điều 113 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

+ Quy chuẩn kĩ thuật về chất lượng môi trường xung quanh quy định giá trị giới hạn cho phép của các thông số môi trường phù hợp với mục đích sử dụng thành phần môi trường, bao gồm: i) Giá trị tối thiểu của các thông số môi trường bảo đảm sự sống và phát triển bình thường của con người, sinh vật; ii) Giá trị tối đa cho phép của các thông số môi trường có hại để không gây ảnh hưởng xấu đến sự sống và phát triển bình thường của con người, sinh vật. Quy chuẩn kĩ thuật về chất lượng môi trường xung quanh phải chỉ dẫn phương pháp chuẩn về đo đạc, lấy mẫu, phân tích để xác định thông số môi trường (Điều 116 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Dựa vào dặc diểm về không gian, thời gian và mục đích sử

nghiệp và xây dựng (như các công trình công nghiệp, giao thông) cũng được xem xét để xây dựng quy chuẩn kĩ thuật môi trường.

+ Căn cứ vào các yếu tố chủ quan và khách quan khác. Ngoài việc dựa vào các căn cứ nêu trên, quá trình xây dựng và áp dụng các quy chuẩn kĩ thuật môi trường còn phải xem xét đến những yếu tố như: yếu tố nền môi trường (chất lượng tự nhiên của môi trường); sức chịu tải của môi trường (giới hạn cho phép mà môi trường có thể tiếp nhận và hấp thụ các chất gây ô nhiễm); chi phí để thực hiện quy chuẩn kĩ thuật môi trường; mức chính xác của các thiết bị đo lường; mức đồng nhất của các phương pháp thu thập, xử lí thông tin và ý thức xã hội của dân chúng...

Về phân loại quy chuẩn kĩ thuật môi trường, căn cứ vào tính chất của quy chuẩn kĩ thuật môi trường cũng như mục đích ban hành quy chuẩn, hệ thốngquy chuẩn kĩ thuật môi trường được chia thành 03 loại: Quy chuẩn kĩ thuật về chất lượng môi trường xung quanh; quy chuẩn kĩ thuật về chất thải và quy chuẩn (Điều 113 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

+ Quy chuẩn kĩ thuật về chất lượng môi trường xung quanh quy định giá trị giới hạn cho phép của các thông số môi trường phù hợp với mục đích sử dụng thành phần môi trường, bao gồm: i) Giá trị tối thiểu của các thông số môi trường bảo đảm sự sống và phát triển bình thường của con người, sinh vật; ii) Giá trị tối đa cho phép của các thông số môi trường có hại để không gây ảnh hưởng xấu đến sự sống và phát triển bình thường của con người, sinh vật. Quy chuẩn kĩ thuật về chất lượng môi trường xung quanh phải chỉ dẫn phương pháp chuẩn về đo đạc, lấy mẫu, phân tích để xác định thông số môi trường (Điều 116 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Dựa vào dặc diểm về không gian, thời gian và mục đích sử

82

dụng các thành phần môi trường, quy chuẩn kĩ thuật chất lượng môi trường xung quanh được xây dựng theo các nhóm: Nhóm chuẩn kĩ thuật môi trường đối với đất; nhóm quy chuẩn kĩ thuật môi trường đối với nước mặt và nước dưới đất; nhóm quy chuẩn kĩ thuật môi trường đối với nước biển; nhóm quy chuẩn kĩ thuật môi trường đối với không khí; nhóm quy chuẩn kĩ thuật môi trường đối với âm thanh, ánh sáng, bức xạ; nhóm quy chuẩn kĩ thuật môi trường đối với tiếng ồn, độ rung (khoản 1 Điều 113 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

+ Quy chuẩn kĩ thuật về chất thải quy định cụ thể hàm lượng tối đa các chất gây ô nhiễm có trong chất thải bảo đảm không gây ô nhiễm môi trường. Hàm lượng chất gây ô nhiễm có trong chất thải được xác định căn cứ vào tính chất độc hại, khối lượng chất thải phát sinh và sức chịu tải của môi trường tiếp nhận chất thải. Quy chuẩn kĩ thuật về chất thải phải có chỉ dẫn phương pháp chuẩn về lấy mẫu, đo đạc và phân tích để xác định hàm lượng các chất gây ô nhiễm (Điều 117 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Quy chuẩn kĩ thuật về chất thải gồm các nhóm: Nhóm quy chuẩn kĩ thuật về nước thải công nghiệp, dịch vụ, nước thải từ chăn nuôi, nuôi trồng thuỷ sản, nước thải sinh hoạt, phương tiện giao thông và hoạt động khác; nhóm quy chuẩn kĩ thuật về khí thải của các nguồn di động và cố định nhóm quy chuẩn về chất thải nguy hại.

+ Quy chuẩn kĩ thuật môi trường khác. Thẩm quyền, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành và chứng nhận hợp quy quy chuẩn kĩ thuật môi trường quốc gia, địa phương phải thực hiện theo quy định của pháp luật về tiêu chuẩn và quy chuẩn kĩ thuật. Bộ tài nguyên và môi trường ban hành quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về môi trường. Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh ban hành quy chuẩn kĩ

dụng các thành phần môi trường, quy chuẩn kĩ thuật chất lượng môi trường xung quanh được xây dựng theo các nhóm: Nhóm chuẩn kĩ thuật môi trường đối với đất; nhóm quy chuẩn kĩ thuật môi trường đối với nước mặt và nước dưới đất; nhóm quy chuẩn kĩ thuật môi trường đối với nước biển; nhóm quy chuẩn kĩ thuật môi trường đối với không khí; nhóm quy chuẩn kĩ thuật môi trường đối với âm thanh, ánh sáng, bức xạ; nhóm quy chuẩn kĩ thuật môi trường đối với tiếng ồn, độ rung (khoản 1 Điều 113 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

+ Quy chuẩn kĩ thuật về chất thải quy định cụ thể hàm lượng tối đa các chất gây ô nhiễm có trong chất thải bảo đảm không gây ô nhiễm môi trường. Hàm lượng chất gây ô nhiễm có trong chất thải được xác định căn cứ vào tính chất độc hại, khối lượng chất thải phát sinh và sức chịu tải của môi trường tiếp nhận chất thải. Quy chuẩn kĩ thuật về chất thải phải có chỉ dẫn phương pháp chuẩn về lấy mẫu, đo đạc và phân tích để xác định hàm lượng các chất gây ô nhiễm (Điều 117 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Quy chuẩn kĩ thuật về chất thải gồm các nhóm: Nhóm quy chuẩn kĩ thuật về nước thải công nghiệp, dịch vụ, nước thải từ chăn nuôi, nuôi trồng thuỷ sản, nước thải sinh hoạt, phương tiện giao thông và hoạt động khác; nhóm quy chuẩn kĩ thuật về khí thải của các nguồn di động và cố định nhóm quy chuẩn về chất thải nguy hại.

+ Quy chuẩn kĩ thuật môi trường khác. Thẩm quyền, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành và chứng nhận hợp quy quy chuẩn kĩ thuật môi trường quốc gia, địa phương phải thực hiện theo quy định của pháp luật về tiêu chuẩn và quy chuẩn kĩ thuật. Bộ tài nguyên và môi trường ban hành quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về môi trường. Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh ban hành quy chuẩn kĩ

83

thuật môi trường dịa phương (Điều 118 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

- Tiêu chuẩn môi trường

Tiêu chuẩn môi trường gồm tiêu chuẩn chất lượng môi trường xung quanh, tiêu chuẩn về chất thải và các tiêu chuẩn môi trường khác. Toàn bộ hoặc một phần tiêu chuẩn môi trường trở thành bắt buộc áp dụng khi được viện dẫn trong văn bản quy phạm pháp luật, quy chuẩn kĩ thuật môi trường. Tiêu chuẩn cơ sở áp dụng trong phạm vi quản lí của tổ chức công bố tiêu chuẩn (Điều 119 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Thẩm quyền, trình tự, thủ tục xây dựng, thẩm định tiêu chuẩn môi trường phải thực hiện theo quy định của pháp luật về tiêu chuẩn và quy chuẩn kĩ thuật. Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường tổ chức xây dựng dự thảo, đề nghị thẩm định tiêu chuẩn quốc gia về môi trường. Bộ trưởng Bộ khoa học và công nghệ tổ chức thẩm định dự thảo và công bố tiêu chuẩn quốc gia về môi trường. Cơ quan, tổ chức xây dựng và công bố tiêu chuẩn cơ sở về môi trường theo quy định của pháp luật về tiêu chuẩn và quy chuẩn kĩ thuật (Điều 120 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

2.2.4. Quản lí chất thải

Chất thải được định nghĩa chung là vật chất được thải ra từ sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, sinh hoạt hoặc hoạt động khác (khoản 15 Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Chất thải là nguồn chính gây ô nhiễm môi trường, do vậy, quản lí chất thải là một trong những hình thức quan trọng nhất để kiểm soát ô nhiễm. Chất thải có thể được nhận biết dưới các dạng sau dây:

- Căn cứ vào tính chất của chất thải, chất thải được chia thành: chất thải lỏng, chất thải khí, chất thải rắn, chất thải ở dạng mùi,

thuật môi trường dịa phương (Điều 118 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

- Tiêu chuẩn môi trường

Tiêu chuẩn môi trường gồm tiêu chuẩn chất lượng môi trường xung quanh, tiêu chuẩn về chất thải và các tiêu chuẩn môi trường khác. Toàn bộ hoặc một phần tiêu chuẩn môi trường trở thành bắt buộc áp dụng khi được viện dẫn trong văn bản quy phạm pháp luật, quy chuẩn kĩ thuật môi trường. Tiêu chuẩn cơ sở áp dụng trong phạm vi quản lí của tổ chức công bố tiêu chuẩn (Điều 119 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Thẩm quyền, trình tự, thủ tục xây dựng, thẩm định tiêu chuẩn môi trường phải thực hiện theo quy định của pháp luật về tiêu chuẩn và quy chuẩn kĩ thuật. Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường tổ chức xây dựng dự thảo, đề nghị thẩm định tiêu chuẩn quốc gia về môi trường. Bộ trưởng Bộ khoa học và công nghệ tổ chức thẩm định dự thảo và công bố tiêu chuẩn quốc gia về môi trường. Cơ quan, tổ chức xây dựng và công bố tiêu chuẩn cơ sở về môi trường theo quy định của pháp luật về tiêu chuẩn và quy chuẩn kĩ thuật (Điều 120 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

2.2.4. Quản lí chất thải

Chất thải được định nghĩa chung là vật chất được thải ra từ sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, sinh hoạt hoặc hoạt động khác (khoản 15 Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Chất thải là nguồn chính gây ô nhiễm môi trường, do vậy, quản lí chất thải là một trong những hình thức quan trọng nhất để kiểm soát ô nhiễm. Chất thải có thể được nhận biết dưới các dạng sau dây:

- Căn cứ vào tính chất của chất thải, chất thải được chia thành: chất thải lỏng, chất thải khí, chất thải rắn, chất thải ở dạng mùi,

84

chất phóng xạ và các dạng hỗn hợp khác.

- Căn cứ vào nguồn phát sinh chất thải, chất thải được chia thành: chất thải sinh hoạt, chất thải công nghiệp, chất thải y tế.

- Căn cứ vào mức độ tác động của chất thải tới môi trường xung quanh, chất thải được chia thành: chất thải thông thường và chất thải nguy hại, trong đó chất thải nguy hại là chất thải chứa yếu tố độc hại, phóng xạ, lây nhiễm, dễ cháy, dễ nổ, gây ăn mòn, gây ngộ độc hoặc có đặc tính nguy hại khác (khoản 13 Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2014). Pháp luật môi trường hiện hành nghiêm cấm các hành vi xả thải các loại chất thải sau đây (Điều 7 Luật bảo vệ môi trường năm 2014):

+ Chôn lấp chất độc, chất phóng xạ, chất thải và chất nguy hại khác không đúng quy trình kĩ thuật về bảo vệ môi trường.

+ Thải chất thải chưa được xử lí đạt quy chuẩn kĩ thuật môi trường; các chất độc, chất phóng xạ và chất nguy hại khác vào đất, nguồn nước và khó khăn.

+ Thải khói, bụi, khí có chất hoặc mùi độc hại vào không khí; phát tán bức xạ, phóng xạ, các chất ion hoá vượt quá quy chuẩn môi trường.

+ Gây tiếng ồn, độ rung vượt quá quy chuẩn kĩ thuật môi trường.

+ Nhập khẩu, quá cảnh chất thải từ nước ngoài dưới mọi hình thức.

Quản lí chất thải là quá trình phòng ngừa, giảm thiểu, giám sát, phân loại, thu gom, vận chuyển, tái sử dụng, tái chế chất thải và xử lí chất thải.

Trên thế giới, có 2 cách tiếp cận phổ biến được áp dụng trong quản lí chất thải là quản lí chất thải ở cuối đường ống sản xuất (còn gọi là quản lí chất thải ở cuối công đoạn sản xuất) và quản lí chất thải theo đường ống sản xuất (quản lí chất thải trong suốt quá

chất phóng xạ và các dạng hỗn hợp khác.

- Căn cứ vào nguồn phát sinh chất thải, chất thải được chia thành: chất thải sinh hoạt, chất thải công nghiệp, chất thải y tế.

- Căn cứ vào mức độ tác động của chất thải tới môi trường xung quanh, chất thải được chia thành: chất thải thông thường và chất thải nguy hại, trong đó chất thải nguy hại là chất thải chứa yếu tố độc hại, phóng xạ, lây nhiễm, dễ cháy, dễ nổ, gây ăn mòn, gây ngộ độc hoặc có đặc tính nguy hại khác (khoản 13 Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2014). Pháp luật môi trường hiện hành nghiêm cấm các hành vi xả thải các loại chất thải sau đây (Điều 7 Luật bảo vệ môi trường năm 2014):

+ Chôn lấp chất độc, chất phóng xạ, chất thải và chất nguy hại khác không đúng quy trình kĩ thuật về bảo vệ môi trường.

+ Thải chất thải chưa được xử lí đạt quy chuẩn kĩ thuật môi trường; các chất độc, chất phóng xạ và chất nguy hại khác vào đất, nguồn nước và khó khăn.

+ Thải khói, bụi, khí có chất hoặc mùi độc hại vào không khí; phát tán bức xạ, phóng xạ, các chất ion hoá vượt quá quy chuẩn môi trường.

+ Gây tiếng ồn, độ rung vượt quá quy chuẩn kĩ thuật môi trường.

+ Nhập khẩu, quá cảnh chất thải từ nước ngoài dưới mọi hình thức.

Quản lí chất thải là quá trình phòng ngừa, giảm thiểu, giám sát, phân loại, thu gom, vận chuyển, tái sử dụng, tái chế chất thải và xử lí chất thải.

Trên thế giới, có 2 cách tiếp cận phổ biến được áp dụng trong quản lí chất thải là quản lí chất thải ở cuối đường ống sản xuất (còn gọi là quản lí chất thải ở cuối công đoạn sản xuất) và quản lí chất thải theo đường ống sản xuất (quản lí chất thải trong suốt quá

85

trình sản xuất, dọc theo đường ống sản xuất). Ngoài ra, một số nước phát triển đã có cách tiếp cận mới trong quản lí chất thải, đó là quản lí chất thải nhấn mạnh vào khâu tiêu dùng.[1] Cách này tập trung vào việc nâng cao nhận thức của người tiêu dùng (bao gồm cả các nhà sản xuất) để họ lựa chọn và đòi hỏi các sản phẩm được sản xuất ra phải đạt quy chuẩn, tiêu chuẩn môi trường, phải thân thiện với môi trường và bản thân người tiêu dùng cũng hành động thân thiện với môi trường trong tiêu dùng sản phẩm.

Luật bảo vệ môi trường năm 2014 đã có quy định mới, toàn diện về quản lí chất thải, theo đó *"chất thải phải được quản lí trong toàn bộ quá trình phát sinh, giảm thiểu, phân loại, thu gom, vận chuyển, tái sử dụng, tái chế và tiêu huỷ"; "Chất thải thông thường có lẫn chất thải nguy hại vượt ngưỡng quy định mà không thể phân loại được thì phải quản lí theo quy định của pháp luật về chất thải nguy hại"* (Điều 85).

Chất thải có khả năng tái sử dụng, tái chế và thu hồi năng lượng phải được phân loại. Chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ làm phát sinh chất thải có trách nhiệm giảm thiểu, tái sử dụng, tái chế và thu hồi năng lượng từ chất thải hoặc chuyển giao cho cơ sở có chức năng phù hợp để tái sử dụng, tái chế và thu hồi năng lượng (Điều 86 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ phải thu hồi, xử lí sản phẩm thải bỏ. Người tiêu dùng có trách nhiệm chuyển sản phẩm thải bỏ đến nơi quy định.

Ủy ban nhân dân các cấp, cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ

---

(1).Xem: Sử dụng chất thải trong quá trình phát triển kinh tế ở Việt Nam, TS. Nguyễn Danh Sơn, Viện chiến lược và chính sách khoa học công nghệ, Bộ khoa học và công nghệ.

trình sản xuất, dọc theo đường ống sản xuất). Ngoài ra, một số nước phát triển đã có cách tiếp cận mới trong quản lí chất thải, đó là quản lí chất thải nhấn mạnh vào khâu tiêu dùng.[1] Cách này tập trung vào việc nâng cao nhận thức của người tiêu dùng (bao gồm cả các nhà sản xuất) để họ lựa chọn và đòi hỏi các sản phẩm được sản xuất ra phải đạt quy chuẩn, tiêu chuẩn môi trường, phải thân thiện với môi trường và bản thân người tiêu dùng cũng hành động thân thiện với môi trường trong tiêu dùng sản phẩm.

Luật bảo vệ môi trường năm 2014 đã có quy định mới, toàn diện về quản lí chất thải, theo đó *"chất thải phải được quản lí trong toàn bộ quá trình phát sinh, giảm thiểu, phân loại, thu gom, vận chuyển, tái sử dụng, tái chế và tiêu huỷ"; "Chất thải thông thường có lẫn chất thải nguy hại vượt ngưỡng quy định mà không thể phân loại được thì phải quản lí theo quy định của pháp luật về chất thải nguy hại"* (Điều 85).

Chất thải có khả năng tái sử dụng, tái chế và thu hồi năng lượng phải được phân loại. Chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ làm phát sinh chất thải có trách nhiệm giảm thiểu, tái sử dụng, tái chế và thu hồi năng lượng từ chất thải hoặc chuyển giao cho cơ sở có chức năng phù hợp để tái sử dụng, tái chế và thu hồi năng lượng (Điều 86 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ phải thu hồi, xử lí sản phẩm thải bỏ. Người tiêu dùng có trách nhiệm chuyển sản phẩm thải bỏ đến nơi quy định.

Ủy ban nhân dân các cấp, cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ

(1).Xem: Sử dụng chất thải trong quá trình phát triển kinh tế ở Việt Nam, TS. Nguyễn Danh Sơn, Viện chiến lược và chính sách khoa học công nghệ, Bộ khoa học và công nghệ.

86

môi trường có trách nhiệm tạo diều kiện thuận lợi để cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tổ chức việc thu gom sản phẩm thải bỏ.

Đối với mỗi loại chất thải khác nhau, căn cứ vào sự tác động của chất thải đó đối với môi trường xung quanh, pháp luật có các quy định khác nhau về quản lí chất thải. Pháp luật môi trường Việt Nam có các quy định cụ thể về quản lí 2 loại chất thải: chất thải thông thường và chất thải nguy hại. Cụ thể:

- Quản lí chất thải thông thường. Bên cạnh các quy định chung về trách nhiệm quản lí chất thải trước hết thuộc về chủ phát sinh chất thải (là những tổ chức, cá nhân có cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, sinh hoạt hoặc hoạt động khác có phát sinh chất thải) hoặc bên tiếp nhận quản lí chất thải (là những tổ chức, cá nhân khác có đủ điều kiện và năng lực quản lí chất thải) theo hợp đồng chuyển giao trách nhiệm quản lí chất thải, pháp luật còn quy định riêng việc quản lí từng loại chất thải như sau:

+ *Quản lí chất thải rắn thông thường:* Chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, cơ quan, tổ chức, hộ gia đình và cá nhân phát sinh phát sinh chất thải rắn thông thường có trách nhiệm phân loại chất thải rắn thông thường tại nguồn để thuận lợi cho việc tái sử dụng, tái chế, thu hồi năng lượng và xử lí.

Chất thải rắn thông thường phải được thu gom, lưu giữ và vận chuyển đến nơi quy định bằng phương tiện, thiết bị chuyên dụng. Cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường có trách nhiệm tổ chức thu gom, lưu giữ và vận chuyển chất thải rắn thông thường trên địa bàn quản lí (Điều 96 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Tái sử dụng, tái chế, thu hồi năng lượng và xử lí chất thải rắn thông thường phải đáp ứng các yêu cầu: Chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân có phát sinh chất thải rắn thông thường có trách nhiệm tái sử dụng, tái chế, thu hồi

môi trường có trách nhiệm tạo diều kiện thuận lợi để cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tổ chức việc thu gom sản phẩm thải bỏ.

Đối với mỗi loại chất thải khác nhau, căn cứ vào sự tác động của chất thải đó đối với môi trường xung quanh, pháp luật có các quy định khác nhau về quản lí chất thải. Pháp luật môi trường Việt Nam có các quy định cụ thể về quản lí 2 loại chất thải: chất thải thông thường và chất thải nguy hại. Cụ thể:

- Quản lí chất thải thông thường. Bên cạnh các quy định chung về trách nhiệm quản lí chất thải trước hết thuộc về chủ phát sinh chất thải (là những tổ chức, cá nhân có cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, sinh hoạt hoặc hoạt động khác có phát sinh chất thải) hoặc bên tiếp nhận quản lí chất thải (là những tổ chức, cá nhân khác có đủ điều kiện và năng lực quản lí chất thải) theo hợp đồng chuyển giao trách nhiệm quản lí chất thải, pháp luật còn quy định riêng việc quản lí từng loại chất thải như sau:

+ *Quản lí chất thải rắn thông thường:* Chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, cơ quan, tổ chức, hộ gia đình và cá nhân phát sinh phát sinh chất thải rắn thông thường có trách nhiệm phân loại chất thải rắn thông thường tại nguồn để thuận lợi cho việc tái sử dụng, tái chế, thu hồi năng lượng và xử lí.

Chất thải rắn thông thường phải được thu gom, lưu giữ và vận chuyển đến nơi quy định bằng phương tiện, thiết bị chuyên dụng. Cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường có trách nhiệm tổ chức thu gom, lưu giữ và vận chuyển chất thải rắn thông thường trên địa bàn quản lí (Điều 96 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Tái sử dụng, tái chế, thu hồi năng lượng và xử lí chất thải rắn thông thường phải đáp ứng các yêu cầu: Chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân có phát sinh chất thải rắn thông thường có trách nhiệm tái sử dụng, tái chế, thu hồi

87

năng lượng và xử lí chất thải rắn thông thường. Trường hợp không có khả năng tái sử dụng, tái chế, thu hồi năng lượng và xử lí chất thải rắn thông thường phải chuyển giao cho cơ sở có chức năng phù hợp để tái sử dụng, tái chế, thu hồi năng lượng và xử lí (Điều 97 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

+ Quản lí nước thải: Nước thải phải được thu gom, xử lí bảo đảm quy chuẩn kĩ thuật môi trường. Nước thải có yếu tố nguy hại vượt ngưỡng quy định phải được quản lí theo quy định về chất thải nguy hại. Đô thị, khu dân cư tập trung phải có hệ thống thu gom riêng nước mưa và nước thải; nước thải của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ phải được thu gom, xử lí đạt quy chuẩn kĩ thuật môi trường; bùn thải từ hệ thống xử lí nước thải được quản lí theo quy định của pháp luật về quản lí chất thải rắn; bùn thải có yếu tố nguy hại vượt ngưỡng quy định phải được quản lí theo quy định của pháp luật về quản lí chất thải nguy hại (Điều 100 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Pháp luật cũng quy định một số đối tượng nhất thiết phải có hệ thống xử lí nước thải, gồm: Khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung; khu, cụm công nghiệp làng nghề; cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ không liên thông với hệ thống xử lí nước thải tập trung. Hệ thống xử lí nước thải phải bảo đảm các yêu cầu: Có quy trình công nghệ phù hợp với loại hình nước thải cần xử lí; đủ công suất xử lí nước thải phù hợp với khối lượng nước thải phát sinh; xử lí nước thải đạt quy chuẩn kĩ thuật môi trường; cửa xả nước thải vào hệ thống tiêu thoát phải đặt ở vị trí thuận lợi cho việc kiểm tra, giám sát; phải được vận hành thường xuyên (Điều 101 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Chủ quản lí hệ thống xử lí nước thải phải thực hiện quan trắc định kì nước thải trước và sau khi xử lí. Số liệu quan trắc được

năng lượng và xử lí chất thải rắn thông thường. Trường hợp không có khả năng tái sử dụng, tái chế, thu hồi năng lượng và xử lí chất thải rắn thông thường phải chuyển giao cho cơ sở có chức năng phù hợp để tái sử dụng, tái chế, thu hồi năng lượng và xử lí (Điều 97 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

+ Quản lí nước thải: Nước thải phải được thu gom, xử lí bảo đảm quy chuẩn kĩ thuật môi trường. Nước thải có yếu tố nguy hại vượt ngưỡng quy định phải được quản lí theo quy định về chất thải nguy hại. Đô thị, khu dân cư tập trung phải có hệ thống thu gom riêng nước mưa và nước thải; nước thải của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ phải được thu gom, xử lí đạt quy chuẩn kĩ thuật môi trường; bùn thải từ hệ thống xử lí nước thải được quản lí theo quy định của pháp luật về quản lí chất thải rắn; bùn thải có yếu tố nguy hại vượt ngưỡng quy định phải được quản lí theo quy định của pháp luật về quản lí chất thải nguy hại (Điều 100 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Pháp luật cũng quy định một số đối tượng nhất thiết phải có hệ thống xử lí nước thải, gồm: Khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung; khu, cụm công nghiệp làng nghề; cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ không liên thông với hệ thống xử lí nước thải tập trung. Hệ thống xử lí nước thải phải bảo đảm các yêu cầu: Có quy trình công nghệ phù hợp với loại hình nước thải cần xử lí; đủ công suất xử lí nước thải phù hợp với khối lượng nước thải phát sinh; xử lí nước thải đạt quy chuẩn kĩ thuật môi trường; cửa xả nước thải vào hệ thống tiêu thoát phải đặt ở vị trí thuận lợi cho việc kiểm tra, giám sát; phải được vận hành thường xuyên (Điều 101 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Chủ quản lí hệ thống xử lí nước thải phải thực hiện quan trắc định kì nước thải trước và sau khi xử lí. Số liệu quan trắc được

88

lưu giữ làm căn cứ để kiểm tra, giám sát hoạt động của hệ thống xử lí nước thải.

Cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có quy mô xả thải lớn và có nguy cơ tác hại đến môi trường phải tổ chức quan trắc môi trường nước thải tự động và chuyển số liệu cho cơ quan quản lí nhà nước có thẩm quyền theo quy định của Bộ tài nguyên và môi trường.

+ *Quản lí và kiểm soát bụi, khí thải, tiếng ồn, độ rung, ánh sáng, bức xạ:* Tổ chức, cá nhân hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có phát tán bụi, khí thải phải kiểm soát và xử lí bụi, khí thải bảo đảm quy chuẩn kĩ thuật môi trường; phương tiện giao thông, máy móc, thiết bị, công trình xây dựng phát tán bụi, khí thải phải có bộ phận lọc, giảm thiểu khí thải,thiết bị che chắn hoặc biện pháp khác để giảm thiểu bụi bảo đảm quy chuẩn kĩ thuật môi trường; bụi, khí thải có yếu tố nguy hại vượt ngưỡng quy định phải được quản lí theo quy định của pháp luật về quản lí chất thải nguy hại (Điều 102 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Ngoài ra, pháp luật còn có các quy định về quản lí và kiểm soát tiếng ồn, độ rung, ánh sáng, bức xạ, theo đó tổ chức, cá nhân gây tiếng ồn, độ rung, ánh sáng, bức xạ phải kiểm soát, xử lí bảo đảm quy chuẩn kĩ thuật môi trường; cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong khu dân cư gây tiếng ồn, độ rung, ánh sáng, bức xạ phải thực hiện biện pháp giảm thiểu không làm ảnh hưởng đến cộng đồng dân cư; tổ chức, cá nhân quản lí tuyến đường có mật độ phương tiện tham gia giao thông cao gây tiếng ồn, độ rung, ánh sáng, bức xạ phải có biện pháp giảm thiểu, đáp ứng quy chuẩn kĩ thuật môi trường; cấm sản xuất, nhập khẩu, vận chuyển, kinh doanh và sử dụng pháo nổ. Việc sản xuất, nhập khẩu, vận chuyển, kinh doanh và sử dụng pháo hoa theo quy dịnh của Thủ tướng Chính phủ (Điều 103 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

lưu giữ làm căn cứ để kiểm tra, giám sát hoạt động của hệ thống xử lí nước thải.

Cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có quy mô xả thải lớn và có nguy cơ tác hại đến môi trường phải tổ chức quan trắc môi trường nước thải tự động và chuyển số liệu cho cơ quan quản lí nhà nước có thẩm quyền theo quy định của Bộ tài nguyên và môi trường.

+ *Quản lí và kiểm soát bụi, khí thải, tiếng ồn, độ rung, ánh sáng, bức xạ:* Tổ chức, cá nhân hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có phát tán bụi, khí thải phải kiểm soát và xử lí bụi, khí thải bảo đảm quy chuẩn kĩ thuật môi trường; phương tiện giao thông, máy móc, thiết bị, công trình xây dựng phát tán bụi, khí thải phải có bộ phận lọc, giảm thiểu khí thải,thiết bị che chắn hoặc biện pháp khác để giảm thiểu bụi bảo đảm quy chuẩn kĩ thuật môi trường; bụi, khí thải có yếu tố nguy hại vượt ngưỡng quy định phải được quản lí theo quy định của pháp luật về quản lí chất thải nguy hại (Điều 102 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Ngoài ra, pháp luật còn có các quy định về quản lí và kiểm soát tiếng ồn, độ rung, ánh sáng, bức xạ, theo đó tổ chức, cá nhân gây tiếng ồn, độ rung, ánh sáng, bức xạ phải kiểm soát, xử lí bảo đảm quy chuẩn kĩ thuật môi trường; cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong khu dân cư gây tiếng ồn, độ rung, ánh sáng, bức xạ phải thực hiện biện pháp giảm thiểu không làm ảnh hưởng đến cộng đồng dân cư; tổ chức, cá nhân quản lí tuyến đường có mật độ phương tiện tham gia giao thông cao gây tiếng ồn, độ rung, ánh sáng, bức xạ phải có biện pháp giảm thiểu, đáp ứng quy chuẩn kĩ thuật môi trường; cấm sản xuất, nhập khẩu, vận chuyển, kinh doanh và sử dụng pháo nổ. Việc sản xuất, nhập khẩu, vận chuyển, kinh doanh và sử dụng pháo hoa theo quy dịnh của Thủ tướng Chính phủ (Điều 103 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

89

Bên cạnh trách nhiệm của chủ phát sinh chất thải, pháp luật còn quy định trách nhiệm của uỷ ban nhân dân các cấp trong quản lí chất thải (Điều 88 Luật bảo vệ môi trường năm 2014); trách nhiệm của chủ đầu tư khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghiệp cao trong quản lí chất thải (Diều 89 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

- Quản lí chất thải nguy hại: Pháp luật có các quy định rất chặt chẽ và chi tiết về điều kiện để quản lí chất thải nguye hại, các yêu cầu về bảo vệ môi trường đối với mỗi công đoạn của quá trình quản lí chất thải nguy hại. Cụ thể:

Chủ nguồn thải chất thải nguy hại phải lập hồ sơ về chất thải nguy hại và đăng kí với cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường cấp tỉnh. Tổ chức, cá nhân có đủ điều kiện và có giấy phép mới được xử lí chất thải nguy hại (Điều 90 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Việc phân loại, thu gom, lưu giữ trước khi xử lí chất thải nguy hại phải được tiến hành theo cách: Chủ nguồn thải chất thải nguy hại phải tổ chức phân loại, thu gom, lưu giữ và xử lí đạt quy chuẩn kĩ thuật môi trường; trường hợp chủ nguồn thải chất thải nguy hại không có khả năng xử lí chất thải nguy hại đạt quy chuẩn kĩ thuật môi trường phải chuyển giao cho cơ sở có giấy phép xử lí chất thải nguy hại. Chất thải nguy hại phải được lưu giữ trong phương tiện, thiết bị chuyên dụng bảo đảm không tác động xấu đến con người và môi trường (Điều 91 Luật bảo vệ môi trường năm 2014). Việc vận chuyển chất thải nguy hại phải bằng thiết bị, phương tiện, thiết bị chuyên dụng phù hợp và được ghi trong giấy phép xử lí chất thải nguy hại. Chất thải nguy hại được vận chuyển sang nước khác phải tuân thủ các điều ước quốc tế mà Cộng hoà

Bên cạnh trách nhiệm của chủ phát sinh chất thải, pháp luật còn quy định trách nhiệm của uỷ ban nhân dân các cấp trong quản lí chất thải (Điều 88 Luật bảo vệ môi trường năm 2014); trách nhiệm của chủ đầu tư khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghiệp cao trong quản lí chất thải (Diều 89 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

- Quản lí chất thải nguy hại: Pháp luật có các quy định rất chặt chẽ và chi tiết về điều kiện để quản lí chất thải nguye hại, các yêu cầu về bảo vệ môi trường đối với mỗi công đoạn của quá trình quản lí chất thải nguy hại. Cụ thể:

Chủ nguồn thải chất thải nguy hại phải lập hồ sơ về chất thải nguy hại và đăng kí với cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường cấp tỉnh. Tổ chức, cá nhân có đủ điều kiện và có giấy phép mới được xử lí chất thải nguy hại (Điều 90 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Việc phân loại, thu gom, lưu giữ trước khi xử lí chất thải nguy hại phải được tiến hành theo cách: Chủ nguồn thải chất thải nguy hại phải tổ chức phân loại, thu gom, lưu giữ và xử lí đạt quy chuẩn kĩ thuật môi trường; trường hợp chủ nguồn thải chất thải nguy hại không có khả năng xử lí chất thải nguy hại đạt quy chuẩn kĩ thuật môi trường phải chuyển giao cho cơ sở có giấy phép xử lí chất thải nguy hại. Chất thải nguy hại phải được lưu giữ trong phương tiện, thiết bị chuyên dụng bảo đảm không tác động xấu đến con người và môi trường (Điều 91 Luật bảo vệ môi trường năm 2014). Việc vận chuyển chất thải nguy hại phải bằng thiết bị, phương tiện, thiết bị chuyên dụng phù hợp và được ghi trong giấy phép xử lí chất thải nguy hại. Chất thải nguy hại được vận chuyển sang nước khác phải tuân thủ các điều ước quốc tế mà Cộng hoà

90

xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên (khoản 2 Điều 92 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Việc xử lí chất thải nguy hại phải được tiến hành bằng phương pháp, công nghệ, thiết bị phù hợp với đặc tính hoá học, lí học và sinh học của từng loại chất thải nguy hại để bảo đảm đạt tiêu chuẩn môi trường; trường hợp trong nước không có công nghệ, thiết bị xử lí thì phải lưu giữ theo quy định của pháp luật và hướng dẫn của cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường cho đến khi chất thải được xử lí. Điều kiện của cơ sở xử lí chất thải nguyên nhân là: Địa điểm thuộc quy hoạch do cấp có thẩm quyền phê duyệt; có khoảng cách bảo đảm để không ảnh hưởng xấu đối với môi trường và con người; có công nghệ, phương tiện, thiết bị chuyên dụng cho việc lưu giữ và xử lí chất thải nguy hại đạt quy chuẩn kĩ thuật môi trường; có công trình, biện pháp bảo vệ môi trường; có nhân sự quản lí được cấp chứng chỉ và nhân sự kĩ thuật có trình độ chuyên môn phù hợp; có quy trình vận hành an toàn công nghệ, phương tiện, thiết bị chuyên dụng; có phương án bảo vệ môi trường; có kế hoạch phục hồi môi trường sau khi chấm dứt hoạt động; có báo cáo đánh giá tác động môi trường được Bộ tài nguyên và môi trường thẩm định và phê duyệt (Điều 93 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

2.2.5. Xử lí cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng

Xử lí cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng cũng được xem làm một trong những hình thức pháp lí của kiểm soát ô nhiễm. Việc xử lí nhằm chấm dứt tình trạng gây ô nhiễm môi trường của các cơ sở, đồng thời ngăn chặn những đối tượng khác gây ô nhiễm môi trường.

Cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng là cơ sở có hành

xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên (khoản 2 Điều 92 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Việc xử lí chất thải nguy hại phải được tiến hành bằng phương pháp, công nghệ, thiết bị phù hợp với đặc tính hoá học, lí học và sinh học của từng loại chất thải nguy hại để bảo đảm đạt tiêu chuẩn môi trường; trường hợp trong nước không có công nghệ, thiết bị xử lí thì phải lưu giữ theo quy định của pháp luật và hướng dẫn của cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường cho đến khi chất thải được xử lí. Điều kiện của cơ sở xử lí chất thải nguyên nhân là: Địa điểm thuộc quy hoạch do cấp có thẩm quyền phê duyệt; có khoảng cách bảo đảm để không ảnh hưởng xấu đối với môi trường và con người; có công nghệ, phương tiện, thiết bị chuyên dụng cho việc lưu giữ và xử lí chất thải nguy hại đạt quy chuẩn kĩ thuật môi trường; có công trình, biện pháp bảo vệ môi trường; có nhân sự quản lí được cấp chứng chỉ và nhân sự kĩ thuật có trình độ chuyên môn phù hợp; có quy trình vận hành an toàn công nghệ, phương tiện, thiết bị chuyên dụng; có phương án bảo vệ môi trường; có kế hoạch phục hồi môi trường sau khi chấm dứt hoạt động; có báo cáo đánh giá tác động môi trường được Bộ tài nguyên và môi trường thẩm định và phê duyệt (Điều 93 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

2.2.5. Xử lí cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng

Xử lí cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng cũng được xem làm một trong những hình thức pháp lí của kiểm soát ô nhiễm. Việc xử lí nhằm chấm dứt tình trạng gây ô nhiễm môi trường của các cơ sở, đồng thời ngăn chặn những đối tượng khác gây ô nhiễm môi trường.

Cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng là cơ sở có hành

91

vi thải nước thải, khí thải, bụi, chất thải rắn, tiếng ồn, độ rung và các chất gây ô nhiễm khác vượt quy chuẩn kĩ thuật môi trường ở mức độ nghiêm trọng (khoản 1 Điều 104 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng phải bị xử phạt vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật và đưa vào danh sách cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng kèm theo biện pháp xử lí ô nhiễm môi trường (khoản 2 Điều 104 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Trách nhiệm rà soát, phát hiện cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng được tiến hành hàng năm và theo trình tự sau: Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chủ trì, phối hợp với bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ lập danh sách cơ sở gây ô nhiễm môi trường trên địa bàn trừ trường hợp quy định tại điểm b khoản này và biện pháp xử lí gửi Bộ tài nguyên và môi trường tổng hợp, trình Thủ tướng Chính phủ quyết định; Bộ quốc phòng, Bộ công an chủ trì, phối hợp với ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập danh sách cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh và biện pháp xử lí gửi Bộ tài nguyên và môi trường tổng hợp, trình Thủ tướng Chính phủ quyết định; Bộ tài nguyên và môi trường chủ trì, phối hợp với bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Thủ tướng Chính phủ quyết định danh sách và biện pháp xử lí cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng; Quyết định xử lí đối với cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng phải được thông báo cho ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã nơi cơ sở có hoạt động gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng và công khai cho cộng đồng dân cư biết để kiểm tra, giám sát (khoản 3 Điều 104 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

vi thải nước thải, khí thải, bụi, chất thải rắn, tiếng ồn, độ rung và các chất gây ô nhiễm khác vượt quy chuẩn kĩ thuật môi trường ở mức độ nghiêm trọng (khoản 1 Điều 104 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng phải bị xử phạt vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật và đưa vào danh sách cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng kèm theo biện pháp xử lí ô nhiễm môi trường (khoản 2 Điều 104 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Trách nhiệm rà soát, phát hiện cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng được tiến hành hàng năm và theo trình tự sau: Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chủ trì, phối hợp với bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ lập danh sách cơ sở gây ô nhiễm môi trường trên địa bàn trừ trường hợp quy định tại điểm b khoản này và biện pháp xử lí gửi Bộ tài nguyên và môi trường tổng hợp, trình Thủ tướng Chính phủ quyết định; Bộ quốc phòng, Bộ công an chủ trì, phối hợp với ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập danh sách cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh và biện pháp xử lí gửi Bộ tài nguyên và môi trường tổng hợp, trình Thủ tướng Chính phủ quyết định; Bộ tài nguyên và môi trường chủ trì, phối hợp với bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Thủ tướng Chính phủ quyết định danh sách và biện pháp xử lí cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng; Quyết định xử lí đối với cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng phải được thông báo cho ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã nơi cơ sở có hoạt động gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng và công khai cho cộng đồng dân cư biết để kiểm tra, giám sát (khoản 3 Điều 104 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

92

Trách nhiệm tổ chức xử lí cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng quy định như sau: Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chủ trì, phối hợp với bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ tổ chức xử lí cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng trên địa bàn; Bộ quốc phòng, Bộ công an chủ trì, phối hợp với ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức xử lí cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh; Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm phối hợp với ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức xử lí cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng thuộc thẩm quyền quản lí; Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và ủy ban nhân dân cấp tỉnh hằng năm đánh giá kết quả triển khai thực hiện xử lí cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng gửi Bộ tài nguyên và môi trường tổng hợp, báo cáo Thủ tướng Chính phủ (khoản 4 Điều 104 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

2.2.6. Khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường; phòng ngừa, ứng phó, khắc phục và xử lí sự cố môi trường

Khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường môi trường là một trong những hình thức pháp lí của kiểm soát ô nhiễm môi trường nhằm ngăn chặn kịp thời những hậu quả xấu do ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường gây nên, đồng thời nhanh chóng tìm ra các giải pháp khôi phục lại tình trạng môi trường như trước khi bị ô nhiễm.

Khắc phục ô nhiễm môi trường là hoạt động giảm thiểu tác động của ô nhiễm đến môi trường, con người và nâng cao chất lượng môi trường tại khu vực môi trường bị ô nhiễm (khoản 1 Điều 105 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Trách nhiệm trong khắc phục ô nhiễm, phục hồi môi trường trước hết thuộc về các tổ chức, cá nhân. Tổ chức, cá nhân có trách

Trách nhiệm tổ chức xử lí cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng quy định như sau: Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chủ trì, phối hợp với bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ tổ chức xử lí cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng trên địa bàn; Bộ quốc phòng, Bộ công an chủ trì, phối hợp với ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức xử lí cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh; Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm phối hợp với ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức xử lí cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng thuộc thẩm quyền quản lí; Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và ủy ban nhân dân cấp tỉnh hằng năm đánh giá kết quả triển khai thực hiện xử lí cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng gửi Bộ tài nguyên và môi trường tổng hợp, báo cáo Thủ tướng Chính phủ (khoản 4 Điều 104 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

2.2.6. Khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường; phòng ngừa, ứng phó, khắc phục và xử lí sự cố môi trường

Khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường môi trường là một trong những hình thức pháp lí của kiểm soát ô nhiễm môi trường nhằm ngăn chặn kịp thời những hậu quả xấu do ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường gây nên, đồng thời nhanh chóng tìm ra các giải pháp khôi phục lại tình trạng môi trường như trước khi bị ô nhiễm.

Khắc phục ô nhiễm môi trường là hoạt động giảm thiểu tác động của ô nhiễm đến môi trường, con người và nâng cao chất lượng môi trường tại khu vực môi trường bị ô nhiễm (khoản 1 Điều 105 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Trách nhiệm trong khắc phục ô nhiễm, phục hồi môi trường trước hết thuộc về các tổ chức, cá nhân. Tổ chức, cá nhân có trách

93

nhiệm: Có phương án cải tạo, phục hồi môi trường khi tiến hành các dự án có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường; tiến hành biện pháp khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường khi gây ô nhiễm môi trường. Trường hợp có nhiều tổ chức, cá nhân cùng gây ô nhiễm môi trường mà không tự thỏa thuận được về trách nhiệm thì cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường phối hợp với tổ chức, cá nhân có liên quan làm rõ trách nhiệm của từng đối tượng trong việc khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường (khoản 1 Điều 107 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức điều tra, xác định khu vực môi trường bị ô nhiễm trên địa bàn, hằng năm báo cáo Bộ tài nguyên và môi trường (khoản 2 Điều 107 Luật bảo vệ môi trường năm 2014)

Bộ tài nguyên và môi trường có trách nhiệm: Quy định tiêu chí phân loại khu vực ô nhiễm môi trường; hướng dẫn thực hiện hoạt động cải tạo, phục hồi môi trường; kiểm tra xác nhận hoàn thành khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường; điều tra, đánh giá và tổ chức thực hiện các hoạt động khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường đối với các khu vực bị ô nhiễm liên tỉnh. Trường hợp môi trường bị ô nhiễm do thiên tai gây ra hoặc chưa xác định được nguyên nhân thì bộ, ngành và ủy ban nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm huy động nguồn lực để tổ chức khắc phục ô nhiễm, cải thiện môi trường (khoản 3 Điều 107 Luật bảo vệ môi trường năm 2014)

Để khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường một cách nhanh chóng, kịp thời, đạt kết quả thì một trong những yêu cầu được đặt ra đầu tiên là phải tiến hành xác định (khoanh vùng) khu vực môi trường bị ô nhiễm, gồm: Xác định phạm vi, giới hạn của khu vực bị ô nhiễm; xác định mức độ ô nhiễm, đánh giá rủi ro;

nhiệm: Có phương án cải tạo, phục hồi môi trường khi tiến hành các dự án có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường; tiến hành biện pháp khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường khi gây ô nhiễm môi trường. Trường hợp có nhiều tổ chức, cá nhân cùng gây ô nhiễm môi trường mà không tự thỏa thuận được về trách nhiệm thì cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường phối hợp với tổ chức, cá nhân có liên quan làm rõ trách nhiệm của từng đối tượng trong việc khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường (khoản 1 Điều 107 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức điều tra, xác định khu vực môi trường bị ô nhiễm trên địa bàn, hằng năm báo cáo Bộ tài nguyên và môi trường (khoản 2 Điều 107 Luật bảo vệ môi trường năm 2014)

Bộ tài nguyên và môi trường có trách nhiệm: Quy định tiêu chí phân loại khu vực ô nhiễm môi trường; hướng dẫn thực hiện hoạt động cải tạo, phục hồi môi trường; kiểm tra xác nhận hoàn thành khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường; điều tra, đánh giá và tổ chức thực hiện các hoạt động khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường đối với các khu vực bị ô nhiễm liên tỉnh. Trường hợp môi trường bị ô nhiễm do thiên tai gây ra hoặc chưa xác định được nguyên nhân thì bộ, ngành và ủy ban nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm huy động nguồn lực để tổ chức khắc phục ô nhiễm, cải thiện môi trường (khoản 3 Điều 107 Luật bảo vệ môi trường năm 2014)

Để khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường một cách nhanh chóng, kịp thời, đạt kết quả thì một trong những yêu cầu được đặt ra đầu tiên là phải tiến hành xác định (khoanh vùng) khu vực môi trường bị ô nhiễm, gồm: Xác định phạm vi, giới hạn của khu vực bị ô nhiễm; xác định mức độ ô nhiễm, đánh giá rủi ro;

94

xác định nguyên nhân, trách nhiệm của các bên liên quan; các giải pháp xử lí ô nhiễm, phục hồi và cải thiện chất lượng môi trường; xác định các thiết hại dối với môi trường làm căn cứ để yêu cầu các bên gây ô nhiễm phải bồi thường (khoản 1 Điều 106 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Cũng theo Luật bảo vệ môi trường năm 2014, khu vực môi trường bị ô nhiễm được phân loại theo 03 mức độ gồm ô nhiễm môi trường, ô nhiễm môi trường nghiêm trọng và ô nhiễm môi trường đặc biệt nghiêm trọng (khoản 2 Điều 105).

Dự án khai thác mỏ, khoáng sản phải có phương án cải tạo, phục hồi môi trường trình cơ quan quản lí nhà nước có thẩm quyền phê duyệt trước khi hoạt động và ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường. Phương án cải tạo, phục hồi môi trường gồm các nội dung chủ yếu: Xác định khả năng, phạm vi và mức độ gây ô nhiễm môi trường; đánh giá rủi ro, lựa chọn phương án khả thi cải tạo, phục hồi môi trường; kế hoạch và kinh phí để cải tạo, phục hồi môi trường sau khi kết thúc dự án (khoản 2 Điều 106 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Tương tự như trách nhiệm khắc phục ô nhiễm, phục hồi môi trường, trách nhiệm phòng ngừa sự cố môi trường, ứng phó, khắc phục và xử lí sự cố môi trường trước hết cũng thuộc về các tổ chức, cá nhân. Cụ thể:

+ *Phòng ngừa sự cố môi trường:* Chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, phương tiện vận tải có nguy cơ gây ra sự cố môi trường phải thực hiện các biện pháp: Lập kế hoạch phòng ngừa và ứng phó sự cố môi trường; Lắp đặt thiết bị, dụng cụ, phương tiện ứng phó sự cố môi trường; đào tạo, huấn luyện, xây dựng lực lượng tại chỗ ứng phó sự cố môi trường; thực hiện chế độ kiểm tra thường xuyên, áp dụng biện pháp an toàn theo quy định của

xác định nguyên nhân, trách nhiệm của các bên liên quan; các giải pháp xử lí ô nhiễm, phục hồi và cải thiện chất lượng môi trường; xác định các thiết hại dối với môi trường làm căn cứ để yêu cầu các bên gây ô nhiễm phải bồi thường (khoản 1 Điều 106 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Cũng theo Luật bảo vệ môi trường năm 2014, khu vực môi trường bị ô nhiễm được phân loại theo 03 mức độ gồm ô nhiễm môi trường, ô nhiễm môi trường nghiêm trọng và ô nhiễm môi trường đặc biệt nghiêm trọng (khoản 2 Điều 105).

Dự án khai thác mỏ, khoáng sản phải có phương án cải tạo, phục hồi môi trường trình cơ quan quản lí nhà nước có thẩm quyền phê duyệt trước khi hoạt động và ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường. Phương án cải tạo, phục hồi môi trường gồm các nội dung chủ yếu: Xác định khả năng, phạm vi và mức độ gây ô nhiễm môi trường; đánh giá rủi ro, lựa chọn phương án khả thi cải tạo, phục hồi môi trường; kế hoạch và kinh phí để cải tạo, phục hồi môi trường sau khi kết thúc dự án (khoản 2 Điều 106 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Tương tự như trách nhiệm khắc phục ô nhiễm, phục hồi môi trường, trách nhiệm phòng ngừa sự cố môi trường, ứng phó, khắc phục và xử lí sự cố môi trường trước hết cũng thuộc về các tổ chức, cá nhân. Cụ thể:

+ *Phòng ngừa sự cố môi trường:* Chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, phương tiện vận tải có nguy cơ gây ra sự cố môi trường phải thực hiện các biện pháp: Lập kế hoạch phòng ngừa và ứng phó sự cố môi trường; Lắp đặt thiết bị, dụng cụ, phương tiện ứng phó sự cố môi trường; đào tạo, huấn luyện, xây dựng lực lượng tại chỗ ứng phó sự cố môi trường; thực hiện chế độ kiểm tra thường xuyên, áp dụng biện pháp an toàn theo quy định của

95

pháp luật; có biện pháp loại trừ nguyên nhân gây ra sự cố môi trường khi phát hiện có dấu hiệu sự cố môi trường.

Bên cạnh đó, bộ, cơ quan ngang bộ và ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện việc điều tra, thống kê, đánh giá nguy cơ các loại sự cố môi trường có thể xảy ra trong phạm vi cả nước, từng khu vực, địa phương; xây dựng năng lực phòng ngừa, cảnh báo nguy cơ và ứng phó sự cố môi trường; xây dựng kế hoạch phòng ngừa và ứng phó sự cố môi trường hằng năm và định kì 05 năm.

+ *Ứng phó sự cố môi trường:* Tổ chức, cá nhân gây ra sự cố môi trường phải thực hiện các biện pháp khẩn cấp để bảo đảm an toàn cho người và tài sản; tổ chức cứu người, tài sản và kịp thời thông báo cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường nơi xảy ra sự cố; sự cố môi trường xảy ra ở cơ sở, địa phương nào thì người đứng đầu cơ sở, địa phương đó có trách nhiệm huy động khẩn cấp nhân lực, vật lực và phương tiện để kịp thời ứng phó sự cố; sự cố môi trường xảy ra trong phạm vi nhiều cơ sở, địa phương thì người đứng đầu cơ sở, địa phương nơi có sự cố có trách nhiệm phối hợp ứng phó. Trường hợp vượt quá khả năng ứng phó sự cố của cơ sở, địa phương thì người đứng đầu phải khẩn cấp báo cáo cơ quan cấp trên trực tiếp để kịp thời huy động các cơ sở, địa phương khác tham gia ứng phó sự cố môi trường; cơ sở, địa phương được yêu cầu huy động phải thực hiện biện pháp ứng phó sự cố môi trường trong phạm vi khả năng của mình.

Việc ứng phó sự cố môi trường đặc biệt nghiêm trọng được thực hiện theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp. Nhân lực, vật tư, phương tiện sử dụng để ứng phó sự cố môi trường được bồi hoàn và thanh toán chi phí theo quy định của

pháp luật; có biện pháp loại trừ nguyên nhân gây ra sự cố môi trường khi phát hiện có dấu hiệu sự cố môi trường.

Bên cạnh đó, bộ, cơ quan ngang bộ và ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện việc điều tra, thống kê, đánh giá nguy cơ các loại sự cố môi trường có thể xảy ra trong phạm vi cả nước, từng khu vực, địa phương; xây dựng năng lực phòng ngừa, cảnh báo nguy cơ và ứng phó sự cố môi trường; xây dựng kế hoạch phòng ngừa và ứng phó sự cố môi trường hằng năm và định kì 05 năm.

+ *Ứng phó sự cố môi trường:* Tổ chức, cá nhân gây ra sự cố môi trường phải thực hiện các biện pháp khẩn cấp để bảo đảm an toàn cho người và tài sản; tổ chức cứu người, tài sản và kịp thời thông báo cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường nơi xảy ra sự cố; sự cố môi trường xảy ra ở cơ sở, địa phương nào thì người đứng đầu cơ sở, địa phương đó có trách nhiệm huy động khẩn cấp nhân lực, vật lực và phương tiện để kịp thời ứng phó sự cố; sự cố môi trường xảy ra trong phạm vi nhiều cơ sở, địa phương thì người đứng đầu cơ sở, địa phương nơi có sự cố có trách nhiệm phối hợp ứng phó. Trường hợp vượt quá khả năng ứng phó sự cố của cơ sở, địa phương thì người đứng đầu phải khẩn cấp báo cáo cơ quan cấp trên trực tiếp để kịp thời huy động các cơ sở, địa phương khác tham gia ứng phó sự cố môi trường; cơ sở, địa phương được yêu cầu huy động phải thực hiện biện pháp ứng phó sự cố môi trường trong phạm vi khả năng của mình.

Việc ứng phó sự cố môi trường đặc biệt nghiêm trọng được thực hiện theo quy định của pháp luật về tình trạng khẩn cấp. Nhân lực, vật tư, phương tiện sử dụng để ứng phó sự cố môi trường được bồi hoàn và thanh toán chi phí theo quy định của

96

pháp luật. Nghĩa vụ bồi thường thiệt hại do sự cố môi trường gây ra được thực hiện theo quy định của Luật này và quy định của pháp luật có liên quan.

+ *Khắc phục sự cố môi trường:* Tổ chức, cá nhân gây sự cố môi trường có trách nhiệm thực hiện yêu cầu của cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường trong quá trình điều tra, xác định phạm vi, giới hạn, mức độ, nguyên nhân, biện pháp khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường; tiến hành ngay biện pháp ngăn chặn, hạn chế nguồn gây ô nhiễm môi trường và hạn chế sự lan rộng, ảnh hưởng đến sức khoẻ và đời sống của nhân dân trong vùng; thực hiện biện pháp khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường theo yêu cầu của cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường; bồi thường thiệt hại theo quy định của Luật này và quy định của pháp luật có liên quan; báo cáo cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường việc ứng phó và khắc phục sự cố môi trường.

Trường hợp có nhiều tổ chức, cá nhân cùng gây ra sự cố môi trường mà không tự thỏa thuận về trách nhiệm thì cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường có trách nhiệm phối hợp với tổ chức, cá nhân có liên quan để làm rõ trách nhiệm của từng đối tượng trong việc khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường.

Trường hợp sự cố môi trường do thiên tai gây ra hoặc chưa xác định được nguyên nhân thì bộ, ngành và ủy ban nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm huy động các nguồn lực để tổ chức xử lí, khắc phục ô nhiễm môi trường.

Trường hợp sự cố môi trường xảy ra trên địa bàn liên tỉnh thì việc khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường thực hiện theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ.

pháp luật. Nghĩa vụ bồi thường thiệt hại do sự cố môi trường gây ra được thực hiện theo quy định của Luật này và quy định của pháp luật có liên quan.

+ *Khắc phục sự cố môi trường:* Tổ chức, cá nhân gây sự cố môi trường có trách nhiệm thực hiện yêu cầu của cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường trong quá trình điều tra, xác định phạm vi, giới hạn, mức độ, nguyên nhân, biện pháp khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường; tiến hành ngay biện pháp ngăn chặn, hạn chế nguồn gây ô nhiễm môi trường và hạn chế sự lan rộng, ảnh hưởng đến sức khoẻ và đời sống của nhân dân trong vùng; thực hiện biện pháp khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường theo yêu cầu của cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường; bồi thường thiệt hại theo quy định của Luật này và quy định của pháp luật có liên quan; báo cáo cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường việc ứng phó và khắc phục sự cố môi trường.

Trường hợp có nhiều tổ chức, cá nhân cùng gây ra sự cố môi trường mà không tự thỏa thuận về trách nhiệm thì cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường có trách nhiệm phối hợp với tổ chức, cá nhân có liên quan để làm rõ trách nhiệm của từng đối tượng trong việc khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường.

Trường hợp sự cố môi trường do thiên tai gây ra hoặc chưa xác định được nguyên nhân thì bộ, ngành và ủy ban nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm huy động các nguồn lực để tổ chức xử lí, khắc phục ô nhiễm môi trường.

Trường hợp sự cố môi trường xảy ra trên địa bàn liên tỉnh thì việc khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường thực hiện theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ.

97

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP
ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Phân tích khái niệm môi trường, chức năng của môi trường.

2. Phân tích mối quan hệ giữa môi trường và phát triển bền vững.

3. Phân tích khái niệm bảo vệ môi trường, đặc trưng, biện pháp bảo vệ môi trường.

4. Cho biết những nội dung cơ bản trong các nguyên tắc của Luật môi trường.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP
ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Phân tích khái niệm môi trường, chức năng của môi trường.

2. Phân tích mối quan hệ giữa môi trường và phát triển bền vững.

3. Phân tích khái niệm bảo vệ môi trường, đặc trưng, biện pháp bảo vệ môi trường.

4. Cho biết những nội dung cơ bản trong các nguyên tắc của Luật môi trường.

98

CHƯƠNG III

PHÁP LUẬT VỀ BẢO TỒN ĐA DẠNG SINH HỌC

I. VẤN ĐỀ ĐA DẠNG SINH HỌC VÀ VIỆC BẢO VỆ ĐA DẠNG SINH HỌC

1.1. Khái niệm và vai trò của đa dạng sinh học

1.1.1. Khái niệm đa dạng sinh học

Con người đã sống hàng nghìn năm trong sự đa dạng sinh học, phụ thuộc vào sự đa dạng sinh học. Tuy nhiên, không phải ở giai đoạn lịch sử nào con người cũng nhận thức được tầm quan trọng sống còn của đa dạng sinh học. Có lẽ chính vì thế, khái niệm đa dạng sinh học hết sức mới so với lịch sử tri thức nhân loại. Mãi đến năm 1988, đa dạng sinh học với tư cách là khái niệm mới xuất hiện trong tác phẩm "Biodiversity" của nhà sinh học E.O Wilson và sau đó được đề cập nhiều lần trong các công trình nghiên cứu khác, kể cả các công trình do Quỹ quốc tế về bảo tồn thiên nhiên phát triển thực hiện.(1) Đa dạng sinh học với tư cách là vấn đề của pháp luật được nhiều quốc gia quy định, nhất là sau khi Công ước quốc tế về đa dạng sinh học được thông qua tại Nairobi vào ngày 22 tháng 5 năm 1992 và được 150 quốc gia kí vào ngày 5 tháng 6 năm đó. Từ đó, đa dạng sinh học đã trở thành vấn đề pháp lí quốc tế và quốc gia được hầu hết các nước trên thế giới quan tâm.

---

(1).Xem: Richard B. Primack, *Cơ sở bảo tồn,* Nxb. Khoa học kĩ thuật, Hà Nội 1999, tr. 12.

CHƯƠNG III
PHÁP LUẬT VỀ BẢO TỒN ĐA DẠNG SINH HỌC
I. VẤN ĐỀ ĐA DẠNG SINH HỌC VÀ VIỆC BẢO VỆ ĐA DẠNG SINH HỌC
1.1. Khái niệm và vai trò của đa dạng sinh học
1.1.1. Khái niệm đa dạng sinh học
Con người đã sống hàng nghìn năm trong sự đa dạng sinh học, phụ thuộc vào sự đa dạng sinh học. Tuy nhiên, không phải ở giai đoạn lịch sử nào con người cũng nhận thức được tầm quan trọng sống còn của đa dạng sinh học. Có lẽ chính vì thế, khái niệm đa dạng sinh học hết sức mới so với lịch sử tri thức nhân loại. Mãi đến năm 1988, đa dạng sinh học với tư cách là khái niệm mới xuất hiện trong tác phẩm "Biodiversity" của nhà sinh học E.O Wilson và sau đó được đề cập nhiều lần trong các công trình nghiên cứu khác, kể cả các công trình do Quỹ quốc tế về bảo tồn thiên nhiên phát triển thực hiện.(1) Đa dạng sinh học với tư cách là vấn đề của pháp luật được nhiều quốc gia quy định, nhất là sau khi Công ước quốc tế về đa dạng sinh học được thông qua tại Nairobi vào ngày 22 tháng 5 năm 1992 và được 150 quốc gia kí vào ngày 5 tháng 6 năm đó. Từ đó, đa dạng sinh học đã trở thành vấn đề pháp lí quốc tế và quốc gia được hầu hết các nước trên thế giới quan tâm.
(1).Xem: Richard B. Primack, Cơ sở bảo tồn, Nxb. Khoa học kĩ thuật, Hà Nội 1999, tr. 12.
99

Đa dạng sinh học là khái niệm dược hiểu khác nhau nếu tiếp cận từ các góc độ khác nhau. Nếu tiếp cận từ quan điểm kết cấu thì da dạng sinh học bao gồm các thực thể sống quần tụ lại theo nhóm, loài, cộng đồng... Tiếp cận từ góc độ chức năng thì nói đến đa dạng sinh học là nói đến các hệ sinh thái và các quá trình tiến hoá. Dù tiếp cận ở từ góc dộ nào thì các định nghĩa về đa dạng sinh học đều thừa nhận mối liên hệ giữa các giống loài, sự phụ thuộc vào nhau giữa chúng trong quá trình tiến hoá và phát triển. Đa dạng sinh học cấu thành nền tảng của cuộc sống trên trái đất, cuộc sống của cả con người và các thực thể sống khác. Công ước quốc tế về đa dạng sinh học dã đưa ra dịnh nghĩa sau đây về đa dạng sinh học: *"Đa dạng sinh học có nghĩa là tính da dạng biến thiên giữa các sinh vật sống của tất cả các nguồn bao gồm các sinh thái tiếp giáp, trên cạn, biển, các hệ sinh thái thuỷ vực khác và các tập hợp sinh thái mà chúng là một phần. Tính đa dạng này thể hiện ở trong mỗi loài, giữa các loài và các hệ sinh thái*". Theo Luật đa dạng sinh học năm 2008 thì đa dạng sinh học là sự phong phú về gen, loài sinh vật và hệ sinh thái trong tự nhiên (khoản 5 Điều 3).

Đa dạng sinh học gồm những thành phần sau đây:

- Đa dạng về gen: Theo quan niệm của ESA (Ecological Society of America) đa dạng về gen là toàn bộ các gen chứa trong tất cả cá thể thực vật, động vật, nấm, vi sinh vật. Các nhiễm sắc thể (NST), các gen và các ADN chính là những dạng vật chất di truyền, tạo ra những tính chất đặc trưng của từng cá thể trong mỗi loài và từ đó là tạo sự đa dạng của nguồn gen.

- Đa dạng loài: Là toàn bộ những sự khác nhau trong nhóm và giữa các nhóm loài cũng như giữa các loài trong tự nhiên. Sự đa dạng này bao gồm số lượng vô cùng lớn các loài thực vật, động vật và vi sinh vật. Sự đa dạng loài thể hiện trong số lượng khổng

Đa dạng sinh học là khái niệm dược hiểu khác nhau nếu tiếp cận từ các góc độ khác nhau. Nếu tiếp cận từ quan điểm kết cấu thì da dạng sinh học bao gồm các thực thể sống quần tụ lại theo nhóm, loài, cộng đồng... Tiếp cận từ góc độ chức năng thì nói đến đa dạng sinh học là nói đến các hệ sinh thái và các quá trình tiến hoá. Dù tiếp cận ở từ góc dộ nào thì các định nghĩa về đa dạng sinh học đều thừa nhận mối liên hệ giữa các giống loài, sự phụ thuộc vào nhau giữa chúng trong quá trình tiến hoá và phát triển. Đa dạng sinh học cấu thành nền tảng của cuộc sống trên trái đất, cuộc sống của cả con người và các thực thể sống khác. Công ước quốc tế về đa dạng sinh học dã đưa ra dịnh nghĩa sau đây về đa dạng sinh học: *"Đa dạng sinh học có nghĩa là tính da dạng biến thiên giữa các sinh vật sống của tất cả các nguồn bao gồm các sinh thái tiếp giáp, trên cạn, biển, các hệ sinh thái thuỷ vực khác và các tập hợp sinh thái mà chúng là một phần. Tính đa dạng này thể hiện ở trong mỗi loài, giữa các loài và các hệ sinh thái*". Theo Luật đa dạng sinh học năm 2008 thì đa dạng sinh học là sự phong phú về gen, loài sinh vật và hệ sinh thái trong tự nhiên (khoản 5 Điều 3).

Đa dạng sinh học gồm những thành phần sau đây:

- Đa dạng về gen: Theo quan niệm của ESA (Ecological Society of America) đa dạng về gen là toàn bộ các gen chứa trong tất cả cá thể thực vật, động vật, nấm, vi sinh vật. Các nhiễm sắc thể (NST), các gen và các ADN chính là những dạng vật chất di truyền, tạo ra những tính chất đặc trưng của từng cá thể trong mỗi loài và từ đó là tạo sự đa dạng của nguồn gen.

- Đa dạng loài: Là toàn bộ những sự khác nhau trong nhóm và giữa các nhóm loài cũng như giữa các loài trong tự nhiên. Sự đa dạng này bao gồm số lượng vô cùng lớn các loài thực vật, động vật và vi sinh vật. Sự đa dạng loài thể hiện trong số lượng khổng

100

lồ các loài thực vật, động vật tồn tại trên trái đất. Theo ước tính của các nhà khoa học thì có khoảng 10 triệu loài khác nhau đang tồn tại. Tuy nhiên, chỉ có một phần trong số đó hiện đã được xác định. Tuy những số liệu khoa học về số giống loài trên trái đất có khác nhau trong các nghiên cứu về sinh học song sự đa dạng về giống loài là thực tế không thể phủ nhận.

- Đa dạng hệ sinh thái: Là sự phong phú về trạng thái và loại hình của các hệ sinh thái khác nhau. Hệ sinh thái là hệ thống các quần thể sinh vật sống và phát triển trong môi trường nhất định, quan hệ tương tác với nhau và với môi trường đó. Trong mỗi hệ sinh thái, những sinh vật bao gồm cả con người tạo thành tổng thể, tương tác với nhau và với cả không khí, nước, đất bao quanh chúng. Như vậy, sự đa dạng hệ sinh thái là khái niệm chỉ toàn bộ các quần thể sinh vật, động vật và các quá trình sinh học khác nhau. Sự đa dạng hệ sinh thái không đơn thuần là sự tổng cộng các hệ sinh thái, các loài và các vật chất di truyền khác nhau. Nó có những mối quan hệ tương tác, những sự phụ thuộc lẫn nhau và cùng nhau tạo nên sự sống trên trái đất.

1.1.2. Giá trị của đa dạng sinh học

Đa dạng sinh học có tầm quan trọng vô cùng to lớn đối với sự phát triển bền vững của nhân loại. Đa dạng sinh học có những giá trị kinh tế, môi trường và cuộc sống to lớn mà chỉ vài thập kỉ gần đây chúng ta mới ý thức được một cách đầy đủ.

Về giá trị kinh tế của đa dạng sinh học: Sự da dạng sinh học là nền tảng phát triển của các cộng đồng trong những thời kì trước đây cũng như hiện nay. Sự phụ thuộc của nhiều cộng đồng và đa dạng sinh học có thể nhìn thấy rõ nhất ở tất cả các cộng đồng trong các thời kì phát triển xa xưa cũng như ở các nước nông

lồ các loài thực vật, động vật tồn tại trên trái đất. Theo ước tính của các nhà khoa học thì có khoảng 10 triệu loài khác nhau đang tồn tại. Tuy nhiên, chỉ có một phần trong số đó hiện đã được xác định. Tuy những số liệu khoa học về số giống loài trên trái đất có khác nhau trong các nghiên cứu về sinh học song sự đa dạng về giống loài là thực tế không thể phủ nhận.

- Đa dạng hệ sinh thái: Là sự phong phú về trạng thái và loại hình của các hệ sinh thái khác nhau. Hệ sinh thái là hệ thống các quần thể sinh vật sống và phát triển trong môi trường nhất định, quan hệ tương tác với nhau và với môi trường đó. Trong mỗi hệ sinh thái, những sinh vật bao gồm cả con người tạo thành tổng thể, tương tác với nhau và với cả không khí, nước, đất bao quanh chúng. Như vậy, sự đa dạng hệ sinh thái là khái niệm chỉ toàn bộ các quần thể sinh vật, động vật và các quá trình sinh học khác nhau. Sự đa dạng hệ sinh thái không đơn thuần là sự tổng cộng các hệ sinh thái, các loài và các vật chất di truyền khác nhau. Nó có những mối quan hệ tương tác, những sự phụ thuộc lẫn nhau và cùng nhau tạo nên sự sống trên trái đất.

1.1.2. Giá trị của đa dạng sinh học

Đa dạng sinh học có tầm quan trọng vô cùng to lớn đối với sự phát triển bền vững của nhân loại. Đa dạng sinh học có những giá trị kinh tế, môi trường và cuộc sống to lớn mà chỉ vài thập kỉ gần đây chúng ta mới ý thức được một cách đầy đủ.

Về giá trị kinh tế của đa dạng sinh học: Sự da dạng sinh học là nền tảng phát triển của các cộng đồng trong những thời kì trước đây cũng như hiện nay. Sự phụ thuộc của nhiều cộng đồng và đa dạng sinh học có thể nhìn thấy rõ nhất ở tất cả các cộng đồng trong các thời kì phát triển xa xưa cũng như ở các nước nông

101

nghiệp kém phát triển trên giới trong thời đại ngày nay. Các loài thực vật trong nhiều thế kỉ đã cung cấp cho con người những sự che chở khỏi mưa nắng, nhất đối với tất cả cộng đồng sống chưa được khai sáng. Những căn nhà gỗ, những túp lều tranh đều có giá trị đối với con người, bảo vệ họ khỏi những sự bất thường của thời tiết. Những phương tiện đi lại của con người cũng bắt đầu từ giá trị của đa dạng sinh học. Bè lau, bè nứa, thuyền độc mộc, xe đẩy, xe kéo đều được làm từ các loại gỗ, nứa khác nhau.

Trước đây vài trăm năm, tất cả các cộng đồng nhờ vào các loài hoang dã và cả vào những loài đã được thuần dưỡng để đảm bảo cho mình lương thực và thực phẩm, chất đốt và các dược liệu để làm thuốc chữa bệnh. Ngày nay, sự phát triển của các ngành công nghiệp, chăn nuôi đã giảm bớt sự lệ thuộc của con người vào thế giới hoang dã. Tuy nhiên, con người cũng không thể tách khỏi đa dạng sinh học trong quá trình phát triển của mình. Công nghệ chế biến thực phẩm dù hiện đại đến đâu vẫn không thể bắt đầu nếu không có các nguồn nguyên liệu từ đa dạng sinh học. Tại Mỹ - nước có nền công nghiệp phát triển nhất, các nguồn lợi thu từ thế giới hoang dã chiếm 4,5%[1] tổng thu nhập quốc dân trong những năm cuối của thập kỉ thứ 8 của thế kỉ trước. Ngành công nghiệp cá trên thế giới hàng năm cung cấp cho con người ước chừng 100 triệu tấn thực phẩm. Ở Gana, 75% dân cư tìm kiếm thức ăn từ thế giới hoang dã.[2] Nông nghiệp chiếm 32% thu nhập quốc dân ở các nước thu nhập thấp và khoảng 12% ở các nước đang phát triển có thu nhập trung bình.[3] Con người

(1).Xem: ADB. Capacity building for Environment law in Asian and Pacific Regions. Asian Development Bank. 2003.
(2).Xem: ADB. Capacity building..., sdd., tr. 610.
(3).Xem: ADB. Capacity building..., sdd., tr. 610.

nghiệp kém phát triển trên giới trong thời đại ngày nay. Các loài thực vật trong nhiều thế kỉ đã cung cấp cho con người những sự che chở khỏi mưa nắng, nhất đối với tất cả cộng đồng sống chưa được khai sáng. Những căn nhà gỗ, những túp lều tranh đều có giá trị đối với con người, bảo vệ họ khỏi những sự bất thường của thời tiết. Những phương tiện đi lại của con người cũng bắt đầu từ giá trị của đa dạng sinh học. Bè lau, bè nứa, thuyền độc mộc, xe đẩy, xe kéo đều được làm từ các loại gỗ, nứa khác nhau.

Trước đây vài trăm năm, tất cả các cộng đồng nhờ vào các loài hoang dã và cả vào những loài đã được thuần dưỡng để đảm bảo cho mình lương thực và thực phẩm, chất đốt và các dược liệu để làm thuốc chữa bệnh. Ngày nay, sự phát triển của các ngành công nghiệp, chăn nuôi đã giảm bớt sự lệ thuộc của con người vào thế giới hoang dã. Tuy nhiên, con người cũng không thể tách khỏi đa dạng sinh học trong quá trình phát triển của mình. Công nghệ chế biến thực phẩm dù hiện đại đến đâu vẫn không thể bắt đầu nếu không có các nguồn nguyên liệu từ đa dạng sinh học. Tại Mỹ - nước có nền công nghiệp phát triển nhất, các nguồn lợi thu từ thế giới hoang dã chiếm 4,5%[1] tổng thu nhập quốc dân trong những năm cuối của thập kỉ thứ 8 của thế kỉ trước. Ngành công nghiệp cá trên thế giới hàng năm cung cấp cho con người ước chừng 100 triệu tấn thực phẩm. Ở Gana, 75% dân cư tìm kiếm thức ăn từ thế giới hoang dã.[2] Nông nghiệp chiếm 32% thu nhập quốc dân ở các nước thu nhập thấp và khoảng 12% ở các nước đang phát triển có thu nhập trung bình.[3] Con người

(1).Xem: ADB. Capacity building for Environment law in Asian and Pacific Regions. Asian Development Bank. 2003.
(2).Xem: ADB. Capacity building..., sdd., tr. 610.
(3).Xem: ADB. Capacity building..., sdd., tr. 610.

102

buổi đầu không thể tồn tại nếu không tìm được cho mình từ trong sự đa dạng sinh học chất đốt, lương thực, thực phẩm và các loại thuốc chữa bệnh. Ngay cả trong thời đại văn minh hiện nay, con người vẫn không thể thoát ra khỏi sự ràng buộc với đa dạng sinh học. Vai trò của của đa dạng sinh học với tư cách là nhân tố quyết định cho sự tồn tại và phát triển của con người là điều không thể nào phủ nhận.

Một giá trị to lớn khác của đa dạng sinh học chính là sức khoẻ của con người. Sống trong môi trường tự nhiên, con người chịu sự tác động của tự nhiên, bởi vì con người là một phần của tự nhiên. Đa dạng sinh học giữ cho con người môi trường sống tốt cho sức khoẻ. Giá trị thể hiện ở chỗ sức khoẻ của con người phụ thuộc rất nhiều vào thời tiết, vào môi trường. Điều này thể hiện ở khả năng của da dạng sinh học trong việc làm trong sạch nước và không khí; phân hoá các độc tố bị phát tán do hoạt động của con người hoặc các tác động thiên nhiên. Nhiều loài thực vật có khả năng hấp thụ các chất độc trong không khí, giữ cho con người môi trường không khí trong lành. Một số loài rau, cỏ, thuỷ sinh có khả năng làm sạch các nguồn nước để tạo cho con người và các loài khác môi trường nước trong lành. Rõ ràng khi rừng nhiệt đới bị tàn phá, da dạng sinh học bị kiệt quệ sẽ góp phần làm cho tầng ôzôn bị thủng, tạo ra những thay đổi thời tiết bất lợi đối với sức khoẻ của con người.

Mặt khác, phải nhận thấy rằng con người tìm thấy trong sự đa dạng sinh học các nguồn dược liệu để chữa bệnh. Đối với các cộng đồng chậm phát triển thì các bài thuốc chữa bệnh chủ yếu là các loài động thực vật có sẵn trong thế giới tự nhiên. Nền y học cổ truyền Trung Quốc, Việt Nam, ấn Độ đều dựa vào các giống loài của thế giới tự nhiên.

buổi đầu không thể tồn tại nếu không tìm được cho mình từ trong sự đa dạng sinh học chất đốt, lương thực, thực phẩm và các loại thuốc chữa bệnh. Ngay cả trong thời đại văn minh hiện nay, con người vẫn không thể thoát ra khỏi sự ràng buộc với đa dạng sinh học. Vai trò của của đa dạng sinh học với tư cách là nhân tố quyết định cho sự tồn tại và phát triển của con người là điều không thể nào phủ nhận.

Một giá trị to lớn khác của đa dạng sinh học chính là sức khoẻ của con người. Sống trong môi trường tự nhiên, con người chịu sự tác động của tự nhiên, bởi vì con người là một phần của tự nhiên. Đa dạng sinh học giữ cho con người môi trường sống tốt cho sức khoẻ. Giá trị thể hiện ở chỗ sức khoẻ của con người phụ thuộc rất nhiều vào thời tiết, vào môi trường. Điều này thể hiện ở khả năng của da dạng sinh học trong việc làm trong sạch nước và không khí; phân hoá các độc tố bị phát tán do hoạt động của con người hoặc các tác động thiên nhiên. Nhiều loài thực vật có khả năng hấp thụ các chất độc trong không khí, giữ cho con người môi trường không khí trong lành. Một số loài rau, cỏ, thuỷ sinh có khả năng làm sạch các nguồn nước để tạo cho con người và các loài khác môi trường nước trong lành. Rõ ràng khi rừng nhiệt đới bị tàn phá, da dạng sinh học bị kiệt quệ sẽ góp phần làm cho tầng ôzôn bị thủng, tạo ra những thay đổi thời tiết bất lợi đối với sức khoẻ của con người.

Mặt khác, phải nhận thấy rằng con người tìm thấy trong sự đa dạng sinh học các nguồn dược liệu để chữa bệnh. Đối với các cộng đồng chậm phát triển thì các bài thuốc chữa bệnh chủ yếu là các loài động thực vật có sẵn trong thế giới tự nhiên. Nền y học cổ truyền Trung Quốc, Việt Nam, ấn Độ đều dựa vào các giống loài của thế giới tự nhiên.

103

1.2. Hiện trạng đa dạng sinh học và việc bảo vệ đa dạng sinh học

1.2.1. Tình trạng suy thoái đa dạng sinh học và tác động của nó

Đa dạng sinh học đang bị suy thoái một cách nghiêm trọng. Trong những thập kỉ qua, sự suy thoái đa dạng sinh học đã xảy ra với một tốc độ khủng khiếp trên thế giới, ở cả các nước phát triển như Mỹ, Nhật đến các nước chậm phát triển ở châu Phi, châu á và Mỹ Latin. Điều này có thể lí giải bằng tốc độ tăng dân số và tốc độ khai thác. Dân số tăng dẫn đến nhu cầu cung cấp thực phẩm tăng, do đó gây áp lực lên quá trình khai thác các giống, loài cấu thành nên đa dạng sinh học. Tuy nhiên, điều đáng lo ngại là tốc độ khai thác. Để làm biến mất một cánh rừng đại ngàn, các cộng đồng trong các quốc gia nông nghiệp có khi phải cần đến vài thế hệ. Trong lúc đó, chỉ cần một vài ngày, một công ti khai thác gỗ đã có thể làm biến mất cả hàng chục héc ta rừng. Chỉ với những chiếc thuyền câu và những mảnh lưới nhỏ, các cộng động khó có thể làm suy kiệt được nguồn hải sản, vì thế giữ được chúng cho đến ngày hôm nay. Ngày nay, bằng những lưới bắt cá rộng hàng dặm, được kéo bởi những con tàu có tốc độ lớn thì các loài thuỷ sản khó bảo toàn được sự tồn tại của mình trong biển cả. Thêm vào đó, việc khai thác thuỷ sản bằng điện và chất nổ đang tận diệt tất cả các loài thuỷ sản, kể cả những thuỷ sản không nằm trong mục tiêu khai thác. Các loài động vật, nhất là những động vật có giá trị về y học như hổ, tê giác, về trang sức như chồn, gấu trắng đang bị tiêu diệt đến mức báo động tuyệt chủng. Theo tính toán của các nhà khoa học thì có khoảng 10 đến 30 triệu loài sống trên trái đất và có khoảng 50 đến 90% trong số đó tồn tại trong các cánh rừng nhiệt đới. Tuy nhiên, theo ước tính của các nhà khoa học, 60 trong số 240.000 loài thực vật của thế giới có thể sẽ bị

1.2. Hiện trạng đa dạng sinh học và việc bảo vệ đa dạng sinh học

1.2.1. Tình trạng suy thoái đa dạng sinh học và tác động của nó

Đa dạng sinh học đang bị suy thoái một cách nghiêm trọng. Trong những thập kỉ qua, sự suy thoái đa dạng sinh học đã xảy ra với một tốc độ khủng khiếp trên thế giới, ở cả các nước phát triển như Mỹ, Nhật đến các nước chậm phát triển ở châu Phi, châu á và Mỹ Latin. Điều này có thể lí giải bằng tốc độ tăng dân số và tốc độ khai thác. Dân số tăng dẫn đến nhu cầu cung cấp thực phẩm tăng, do đó gây áp lực lên quá trình khai thác các giống, loài cấu thành nên đa dạng sinh học. Tuy nhiên, điều đáng lo ngại là tốc độ khai thác. Để làm biến mất một cánh rừng đại ngàn, các cộng đồng trong các quốc gia nông nghiệp có khi phải cần đến vài thế hệ. Trong lúc đó, chỉ cần một vài ngày, một công ti khai thác gỗ đã có thể làm biến mất cả hàng chục héc ta rừng. Chỉ với những chiếc thuyền câu và những mảnh lưới nhỏ, các cộng động khó có thể làm suy kiệt được nguồn hải sản, vì thế giữ được chúng cho đến ngày hôm nay. Ngày nay, bằng những lưới bắt cá rộng hàng dặm, được kéo bởi những con tàu có tốc độ lớn thì các loài thuỷ sản khó bảo toàn được sự tồn tại của mình trong biển cả. Thêm vào đó, việc khai thác thuỷ sản bằng điện và chất nổ đang tận diệt tất cả các loài thuỷ sản, kể cả những thuỷ sản không nằm trong mục tiêu khai thác. Các loài động vật, nhất là những động vật có giá trị về y học như hổ, tê giác, về trang sức như chồn, gấu trắng đang bị tiêu diệt đến mức báo động tuyệt chủng. Theo tính toán của các nhà khoa học thì có khoảng 10 đến 30 triệu loài sống trên trái đất và có khoảng 50 đến 90% trong số đó tồn tại trong các cánh rừng nhiệt đới. Tuy nhiên, theo ước tính của các nhà khoa học, 60 trong số 240.000 loài thực vật của thế giới có thể sẽ bị

104

tuyệt chủng trong 3 thập kỉ tới. Số loài côn trùng có thể bị tuyệt chủng với số lượng lớn hơn. Hàng năm có 25.000 đến 50.000 loài tuyệt chủng và đa số những loài này chưa được nhận dạng.[1] Theo số liệu được công bố tại Hội nghị bảo tồn thế giới, Liên minh bảo tồn thế giới (IUNC) thì số loài trong sách đỏ ngày càng tăng vọt. Sách đỏ năm 2004 cho thấy có 12.259 loài bị đe doạ.

Sự suy thoái đa dạng sinh học không chỉ de doạ các loại động vật và thực vật. Nhiều cộng đồng người cũng bị tuyệt chủng. Ở Brazil, hàng năm có một bộ lạc da đỏ biến mất. Các nhà khoa học dự đoán một nửa trong 6000 ngôn ngữ của nhân loại sẽ triệt tiêu trong 100 năm tới. Trong số 3000 ngôn ngữ còn lại thì một nửa sẽ không còn tồn tại lâu.[2]

Suy thoái đa dạng sinh học có ảnh hưởng nghiêm trọng đến sự tồn tại của tất cả các hệ sinh thái trên trái đất.

1.2.2. Hiện trạng đa dạng sinh học ở Việt Nam

- Đa dạng hệ sinh thái và sự suy thoái của các hệ sinh thái tự nhiên

Các kiểu hệ sinh thái ở Việt Nam rất đa dạng, ở những vùng địa lí không lớn cũng có nhiều kiểu hệ sinh thái. Kết quả nghiên cứu cho thấy có 95 kiểu hệ sinh thái thuộc 7 dạng hệ sinh thái chính ở trên cạn; 39 kiểu hệ sinh thái đất ngập nước, gồm 28 kiểu đất ngập nước tự nhiên và 11 kiểu đất ngập nước nhân tạo; 20 kiểu hệ sinh thái biển khác nhau. Có thể kể đến một số hệ sinh thái tiêu biểu sau đây:

+ Hệ sinh thái rừng: Hệ sinh thái rừng ở Việt Nam khá phong phú với các kiểu rừng kín vùng cao, rừng kín vùng thấp, rừng

---

(1). http://vietnamnet.vn/khoahoc/moitruong/2005/01/369755.
(2).Xem: ADB. Capacity building..., sdd., tr. 614.

tuyệt chủng trong 3 thập kỉ tới. Số loài côn trùng có thể bị tuyệt chủng với số lượng lớn hơn. Hàng năm có 25.000 đến 50.000 loài tuyệt chủng và đa số những loài này chưa được nhận dạng.[1] Theo số liệu được công bố tại Hội nghị bảo tồn thế giới, Liên minh bảo tồn thế giới (IUNC) thì số loài trong sách đỏ ngày càng tăng vọt. Sách đỏ năm 2004 cho thấy có 12.259 loài bị đe doạ.

Sự suy thoái đa dạng sinh học không chỉ de doạ các loại động vật và thực vật. Nhiều cộng đồng người cũng bị tuyệt chủng. Ở Brazil, hàng năm có một bộ lạc da đỏ biến mất. Các nhà khoa học dự đoán một nửa trong 6000 ngôn ngữ của nhân loại sẽ triệt tiêu trong 100 năm tới. Trong số 3000 ngôn ngữ còn lại thì một nửa sẽ không còn tồn tại lâu.[2]

Suy thoái đa dạng sinh học có ảnh hưởng nghiêm trọng đến sự tồn tại của tất cả các hệ sinh thái trên trái đất.

1.2.2. Hiện trạng đa dạng sinh học ở Việt Nam

- Đa dạng hệ sinh thái và sự suy thoái của các hệ sinh thái tự nhiên

Các kiểu hệ sinh thái ở Việt Nam rất đa dạng, ở những vùng địa lí không lớn cũng có nhiều kiểu hệ sinh thái. Kết quả nghiên cứu cho thấy có 95 kiểu hệ sinh thái thuộc 7 dạng hệ sinh thái chính ở trên cạn; 39 kiểu hệ sinh thái đất ngập nước, gồm 28 kiểu đất ngập nước tự nhiên và 11 kiểu đất ngập nước nhân tạo; 20 kiểu hệ sinh thái biển khác nhau. Có thể kể đến một số hệ sinh thái tiêu biểu sau đây:

+ Hệ sinh thái rừng: Hệ sinh thái rừng ở Việt Nam khá phong phú với các kiểu rừng kín vùng cao, rừng kín vùng thấp, rừng

(1). http://vietnamnet.vn/khoahoc/moitruong/2005/01/369755.
(2).Xem: ADB. Capacity building..., sdd., tr. 614.

105

thưa với hệ thực vật vô cùng phong phú.

+ Hệ sinh thái rừng ngập mặn: Đây là loại hình hệ sinh thái đặc thù ở vùng triều cửa sông, ven biển nước ta. Chúng góp phần quan trọng vào việc bảo vệ đất đai, điều hoà khí hậu đồng thời là môi trường sinh sống của nhiều động thực vật vùng triều có tính đa dạng lớn và còn là nơi nuôi dưỡng ấu trùng của nhiều thuỷ sản có giá trị.

+ Hệ sinh thái rạn san hô: Khu vực và thành phần các loài san hô biển nước ta rất phong phú. Rạn san hô cũng như rừng trên mặt đất, không chỉ cho nguồn lợi sinh vật thuỷ sản lớn mà còn đóng vai trò quan trọng trong việc duy trì trạng thái cân bằng của cả vùng nước.

+ Hệ sinh thái đầm phá, vũng, vịnh: Loại hình hệ sinh thái này chủ yếu tập trung ven biển miền Trung nước ta. Chúng là nơi sinh sống của nhiều sinh vật cửa sông, các loài rong tảo nước lợ, nơi phân bố của nhiều nhuyễn thể hai mảnh quý như trai ngọc, sò, vẹm và một số vùng là nơi cư trú của các loài chim nước có giá trị thuộc đối tượng bảo tồn của Công ước Ramsar.

Thành phần các quần xã trong các hệ sinh thái nêu trên cũng rất đa dạng, cấu trúc quần xã trong các hệ sinh thái phức tạp, nhiều tầng bậc, nhiều nhánh. Đặc điểm này làm cho đa dạng hệ sinh thái ở Việt Nam có nhiều điểm khác biệt so với các nước trên thế giới.

Các hệ sinh thái ở Việt Nam phần lớn là những hệ sinh thái có tính mềm dẻo về sinh thái, có khả năng thích ứng và phục hồi nhanh trước những biến động môi trường. Do đó, chúng có tính ổn định không cao, thế cân bằng sinh thái dễ bị phá vỡ khi có tác động từ bên ngoài hay nội tại.

- Đa dạng loài và sự suy giảm các loài tự nhiên

Việc Nam là một trong những nươc có đa dạng sinh học cao thứ 16 trên thế giới, về các loài động vật, thực vật và vi sinh vật,

thưa với hệ thực vật vô cùng phong phú.

+ Hệ sinh thái rừng ngập mặn: Đây là loại hình hệ sinh thái đặc thù ở vùng triều cửa sông, ven biển nước ta. Chúng góp phần quan trọng vào việc bảo vệ đất đai, điều hoà khí hậu đồng thời là môi trường sinh sống của nhiều động thực vật vùng triều có tính đa dạng lớn và còn là nơi nuôi dưỡng ấu trùng của nhiều thuỷ sản có giá trị.

+ Hệ sinh thái rạn san hô: Khu vực và thành phần các loài san hô biển nước ta rất phong phú. Rạn san hô cũng như rừng trên mặt đất, không chỉ cho nguồn lợi sinh vật thuỷ sản lớn mà còn đóng vai trò quan trọng trong việc duy trì trạng thái cân bằng của cả vùng nước.

+ Hệ sinh thái đầm phá, vũng, vịnh: Loại hình hệ sinh thái này chủ yếu tập trung ven biển miền Trung nước ta. Chúng là nơi sinh sống của nhiều sinh vật cửa sông, các loài rong tảo nước lợ, nơi phân bố của nhiều nhuyễn thể hai mảnh quý như trai ngọc, sò, vẹm và một số vùng là nơi cư trú của các loài chim nước có giá trị thuộc đối tượng bảo tồn của Công ước Ramsar.

Thành phần các quần xã trong các hệ sinh thái nêu trên cũng rất đa dạng, cấu trúc quần xã trong các hệ sinh thái phức tạp, nhiều tầng bậc, nhiều nhánh. Đặc điểm này làm cho đa dạng hệ sinh thái ở Việt Nam có nhiều điểm khác biệt so với các nước trên thế giới.

Các hệ sinh thái ở Việt Nam phần lớn là những hệ sinh thái có tính mềm dẻo về sinh thái, có khả năng thích ứng và phục hồi nhanh trước những biến động môi trường. Do đó, chúng có tính ổn định không cao, thế cân bằng sinh thái dễ bị phá vỡ khi có tác động từ bên ngoài hay nội tại.

- Đa dạng loài và sự suy giảm các loài tự nhiên

Việc Nam là một trong những nươc có đa dạng sinh học cao thứ 16 trên thế giới, về các loài động vật, thực vật và vi sinh vật,

106

do sự phong phú về các dạng địa hình, khí hậu. Sau đây là các con số thống kê:

Về thực vật, các kết quả điều tra cho thấy nước ta có khoảng 13.894 loài thực vật, trong đó có 2.400 loài thực vật bậc thấp, 11.494 lài thực vật bậc cao, 14 loài cỏ biển, 151 loài rong biển.[1]

Về động vật trên cạn: Cho đến nay đã thống kê xác định được 312 loài và phân loài thú trên cạn, 840 loài chim, 260 loài bò sát, 200 loài giun đất, 162 loài ếch.[2] Tính độc đáo của đa dạng sinh học ở Việt Nam khá cao: gần 10% số loài động thực vật (chim, thú và cá) của thế giới tìm thấy ở Việt Nam, gần 40% loài thực vật thuộc loài đặc hữu.

Về vi sinh vật: Đã ghi nhận 7500 loài, trong đó có hơn 2800 loài gây bệnh cho thực vật, 1500 loài gây bệnh cho người và gia súc và hơn 700 loài vi sinh vật có lợi.

Các hệ sinh thái của Việt Nam còn là nơi cư trú của một số động vật quý hiếm trên thế giới. Trong mỗi hệ sinh thái đặc trưng của Việt Nam, tính đa dạng loài cũng rất lớn. Ví dụ, hệ sinh thái rạn san hô có trên 400 loài san hô khác nhau, gồm 80 giống, 17 họ.

Bên cạnh tính đa dạng cao của các loài sinh vật trong các hệ sinh thái thì sự giảm sút ngay càng nhiều các cá thể, các loài trong tự nhiên là vấn đề đáng báo động ở Việt Nam. Về mức độ suy thoái, Việt Nam được xếp vào nhóm 15 nước hàng đầu thế giới về số loài thú, nhóm 20 nước về số loài chim, nhóm 30 nước về số loài thực vật lưỡng cư.

- Vai trò của tài nguyên đa dạng sinh học đối với Việt Nam

Như bất kì quốc gia nào trên thế giới, Việt Nam cũng phụ

(1). Báo cáo Hiện trạng môi trường 2010. Chương VII - Đa dạng sinh học.
(2). Xem (1).

do sự phong phú về các dạng địa hình, khí hậu. Sau đây là các con số thống kê:

Về thực vật, các kết quả điều tra cho thấy nước ta có khoảng 13.894 loài thực vật, trong đó có 2.400 loài thực vật bậc thấp, 11.494 lài thực vật bậc cao, 14 loài cỏ biển, 151 loài rong biển.[1]

Về động vật trên cạn: Cho đến nay đã thống kê xác định được 312 loài và phân loài thú trên cạn, 840 loài chim, 260 loài bò sát, 200 loài giun đất, 162 loài ếch.[2] Tính độc đáo của đa dạng sinh học ở Việt Nam khá cao: gần 10% số loài động thực vật (chim, thú và cá) của thế giới tìm thấy ở Việt Nam, gần 40% loài thực vật thuộc loài đặc hữu.

Về vi sinh vật: Đã ghi nhận 7500 loài, trong đó có hơn 2800 loài gây bệnh cho thực vật, 1500 loài gây bệnh cho người và gia súc và hơn 700 loài vi sinh vật có lợi.

Các hệ sinh thái của Việt Nam còn là nơi cư trú của một số động vật quý hiếm trên thế giới. Trong mỗi hệ sinh thái đặc trưng của Việt Nam, tính đa dạng loài cũng rất lớn. Ví dụ, hệ sinh thái rạn san hô có trên 400 loài san hô khác nhau, gồm 80 giống, 17 họ.

Bên cạnh tính đa dạng cao của các loài sinh vật trong các hệ sinh thái thì sự giảm sút ngay càng nhiều các cá thể, các loài trong tự nhiên là vấn đề đáng báo động ở Việt Nam. Về mức độ suy thoái, Việt Nam được xếp vào nhóm 15 nước hàng đầu thế giới về số loài thú, nhóm 20 nước về số loài chim, nhóm 30 nước về số loài thực vật lưỡng cư.

- Vai trò của tài nguyên đa dạng sinh học đối với Việt Nam

Như bất kì quốc gia nào trên thế giới, Việt Nam cũng phụ

(1). Báo cáo Hiện trạng môi trường 2010. Chương VII - Đa dạng sinh học.
(2). Xem (1).

107

thuộc vào đa dạng sinh học để tồn tại và phát triển. Sự khác nhau về tầm quan trọng của đa dạng sinh học đối với Việt Nam là ở mức độ. Là một nước nông nghiệp với trình độ phát triển kinh tế chưa cao, Việt Nam phải phụ thuộc rất lớn vào tài nguyên thiên nhiên nói chung và tài nguyên đa dạng sinh học nói riêng. Những số số liệu sau đây sẽ cho thấy vai trò to lớn của đa dạng sinh học đối với Việt Nam.

+ Các cộng đồng dân cư sống trên lãnh thổ Việt Nam đã sử dụng tới 2.300 loài thực vật để làm lương thực, thực phẩm, thuốc chữa bệnh, thức ăn gia súc, tơ sợi và nguyên vật liệu. Trong số đó, lúa ngô, khoai sắn là những loài chủ yếu cung cấp lương thực. Tổng sản lượng lương thực thu được từ các giống loài ở Việt Nam đã đạt đến ước đạt 37,5 triệu tấn trong năm 2003, tăng 1,5% so với 2002.[1]

+ Hơn 700 loài thực vật được y học Việt Nam sử dụng làm dược liệu để chế biến các loại thuốc chữa bệnh khác nhau phục vụ cho nhu cầu của cộng đồng. Nhiều loài thực vật có công dụng chữa được một số bệnh nan y như cây xạ đen, cây trinh nữ hoàng cung... Y học cổ truyền dựa trên phương thuốc bào chế từ các giống loài thực vật và động vật khác nhau hiện nay đang chiếm vị trí ngày càng lớn trong hoạt động chữa bệnh của đất nước ta.

+ Các loài thuỷ sản đã cung cấp cho đất nước ta hàng triệu tấn thực phẩm phục vụ nhu cầu tiêu dùng của cộng đồng và xuất khẩu. Riêng năm 2003, ngành thuỷ sản đã cung cấp hơn 2.354 nghìn tấn, tăng 6,8% so với cùng kì năm 2002.

+ Tài nguyên rừng là bộ phận không thể thiếu trong sản xuất và tiêu dùng của đất nước ta. Gỗ và các sản phẩm chế biến từ gỗ

(1). Tóm tắt Báo cáo của Bộ kế hoạch và đầu tư về tình hình thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội năm 2003.

thuộc vào đa dạng sinh học để tồn tại và phát triển. Sự khác nhau về tầm quan trọng của đa dạng sinh học đối với Việt Nam là ở mức độ. Là một nước nông nghiệp với trình độ phát triển kinh tế chưa cao, Việt Nam phải phụ thuộc rất lớn vào tài nguyên thiên nhiên nói chung và tài nguyên đa dạng sinh học nói riêng. Những số số liệu sau đây sẽ cho thấy vai trò to lớn của đa dạng sinh học đối với Việt Nam.

+ Các cộng đồng dân cư sống trên lãnh thổ Việt Nam đã sử dụng tới 2.300 loài thực vật để làm lương thực, thực phẩm, thuốc chữa bệnh, thức ăn gia súc, tơ sợi và nguyên vật liệu. Trong số đó, lúa ngô, khoai sắn là những loài chủ yếu cung cấp lương thực. Tổng sản lượng lương thực thu được từ các giống loài ở Việt Nam đã đạt đến ước đạt 37,5 triệu tấn trong năm 2003, tăng 1,5% so với 2002.[1]

+ Hơn 700 loài thực vật được y học Việt Nam sử dụng làm dược liệu để chế biến các loại thuốc chữa bệnh khác nhau phục vụ cho nhu cầu của cộng đồng. Nhiều loài thực vật có công dụng chữa được một số bệnh nan y như cây xạ đen, cây trinh nữ hoàng cung... Y học cổ truyền dựa trên phương thuốc bào chế từ các giống loài thực vật và động vật khác nhau hiện nay đang chiếm vị trí ngày càng lớn trong hoạt động chữa bệnh của đất nước ta.

+ Các loài thuỷ sản đã cung cấp cho đất nước ta hàng triệu tấn thực phẩm phục vụ nhu cầu tiêu dùng của cộng đồng và xuất khẩu. Riêng năm 2003, ngành thuỷ sản đã cung cấp hơn 2.354 nghìn tấn, tăng 6,8% so với cùng kì năm 2002.

+ Tài nguyên rừng là bộ phận không thể thiếu trong sản xuất và tiêu dùng của đất nước ta. Gỗ và các sản phẩm chế biến từ gỗ

(1). Tóm tắt Báo cáo của Bộ kế hoạch và đầu tư về tình hình thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội năm 2003.

108

đóng vai trò quan trọng trong đời sống hàng ngày và xuất khẩu.

- Suy thoái đa dạng sinh học ở Việt Nam

Suy thoái đa dạng sinh học ở Việt Nam bắt nguồn trước hết từ sự giảm sút diện tích rừng. Rừng, đặc biệt là rừng già là hệ sinh thái có độ đa dạng sinh học phong phú nhất. Đó là nơi cư trú, phát triển của nhiều giống loài thực vật, động vật và vi sinh vật. Tốc độ giảm sút diện tích rừng ở nước ta là khá cao. Năm 1943, đất nước ta có diện tích rừng che phủ chiếm gần 50% diện tích cả nước song hiện tại chỉ còn 33,2% (kể cả rừng nhân tạo được trồng mới những năm gần đây theo các chương trình của Chính phủ cũng như sự giúp đỡ của các tổ chức quốc tế). Năm 1995, diện tích rừng che phủ chỉ còn 28%. Diện tích rừng bị thu hẹp dần, xé lẻ và phân cách đến mức ở nhiều vùng rừng không còn khả năng hỗ trợ duy trì tính phong phú về loài ở quy mô ban đầu. Sự suy giảm diện tích rừng tạo ra một áp lực vô cùng lớn đối với đa dạng sinh học. Cùng với sự mất đi của rừng, sự suy giảm nhiều hệ sinh thái, các loài động thực vật hoang dã cũng đứng trước nguy cơ suy thoái về số lượng và nhiều loài đang trong tình trạng đe doạ bị tuyệt chủng. Tổng số loài bị đe doạ là cao (350 loài thực vật và hơn 300 loài động vật có mặt trong sách đỏ Việt Nam đang ở trong tình trạng báo động) phản ánh tình trạng nghiêm trọng của hiểm hoạ đối với sinh cảnh hoang dại Việt Nam. Nguy cơ mất đi 28% loài thú, 10% loài chim, 21% các loài bò sát và lưỡng cư tồn tại ở nước ta là hiện hữu. Các loài voi châu á, tê giác một sừng hay sao la sẽ tuyệt chủng trong tương lai không xa. Cùng với chúng, nguồn gen vô cùng quý giá, không thể tái tạo cũng sẽ biến mất vĩnh viễn.

Suy thoái đa dạng sinh học còn bắt nguồn từ sự huỷ hoại hệ sinh thái khác như đất ngập nước. Việc phá các vùng rừng đước nguyên sinh để nuôi tôm, thiếu sự bảo vệ cần thiết để xảy ra cháy

đóng vai trò quan trọng trong đời sống hàng ngày và xuất khẩu.

- Suy thoái đa dạng sinh học ở Việt Nam

Suy thoái đa dạng sinh học ở Việt Nam bắt nguồn trước hết từ sự giảm sút diện tích rừng. Rừng, đặc biệt là rừng già là hệ sinh thái có độ đa dạng sinh học phong phú nhất. Đó là nơi cư trú, phát triển của nhiều giống loài thực vật, động vật và vi sinh vật. Tốc độ giảm sút diện tích rừng ở nước ta là khá cao. Năm 1943, đất nước ta có diện tích rừng che phủ chiếm gần 50% diện tích cả nước song hiện tại chỉ còn 33,2% (kể cả rừng nhân tạo được trồng mới những năm gần đây theo các chương trình của Chính phủ cũng như sự giúp đỡ của các tổ chức quốc tế). Năm 1995, diện tích rừng che phủ chỉ còn 28%. Diện tích rừng bị thu hẹp dần, xé lẻ và phân cách đến mức ở nhiều vùng rừng không còn khả năng hỗ trợ duy trì tính phong phú về loài ở quy mô ban đầu. Sự suy giảm diện tích rừng tạo ra một áp lực vô cùng lớn đối với đa dạng sinh học. Cùng với sự mất đi của rừng, sự suy giảm nhiều hệ sinh thái, các loài động thực vật hoang dã cũng đứng trước nguy cơ suy thoái về số lượng và nhiều loài đang trong tình trạng đe doạ bị tuyệt chủng. Tổng số loài bị đe doạ là cao (350 loài thực vật và hơn 300 loài động vật có mặt trong sách đỏ Việt Nam đang ở trong tình trạng báo động) phản ánh tình trạng nghiêm trọng của hiểm hoạ đối với sinh cảnh hoang dại Việt Nam. Nguy cơ mất đi 28% loài thú, 10% loài chim, 21% các loài bò sát và lưỡng cư tồn tại ở nước ta là hiện hữu. Các loài voi châu á, tê giác một sừng hay sao la sẽ tuyệt chủng trong tương lai không xa. Cùng với chúng, nguồn gen vô cùng quý giá, không thể tái tạo cũng sẽ biến mất vĩnh viễn.

Suy thoái đa dạng sinh học còn bắt nguồn từ sự huỷ hoại hệ sinh thái khác như đất ngập nước. Việc phá các vùng rừng đước nguyên sinh để nuôi tôm, thiếu sự bảo vệ cần thiết để xảy ra cháy

109

các khu rừng ngập mặn đang làm cho hệ sinh thái đất ngập nước thu hẹp dần. Hậu quả là các giống loài gắn liền với hệ sinh thái này bị suy kiệt và có nguy cơ tuyệt chủng.

Sự suy thoái đa dạng sinh học ở Việt Nam bắt nguồn cả từ ở sự suy giảm các hệ sinh thái biển. Các vùng nước lớn ven biển và cửa sông của Việt Nam là nơi tụ hội rất nhiều nguồn cá cũng như các loại hệ sinh thái đa dạng. Nhưng do việc khai thác quá mức ở các vùng biển gần bờ với những phương thức đánh bắt lạc hậu, thậm chí huỷ diệt hàng loạt, quy hoạch sử dụng đất ven biển chưa tốt đã làm suy giảm đáng kể đa dạng sinh học biển. Các hệ sinh thái rạn san hô cũng đứng trước những nguy cơ bị tàn phá bởi con người.

Theo đánh giá của nhiều chuyên gia, tốc độ suy giảm đa dạng sinh học của nước ta là rất đáng báo động. Đánh giá sau đây trong Kế hoạch đa dạng sinh học của Chính phủ cũng khẳng định điều này: "*Việc gia tăng quá nhanh dân số nước ta, việc diện tích rừng bị thu hẹp, việc khai thác quá mức tài tài nguyên sinh vật biển, việc áp dụng quá rộng rãi các giống mới trong sản xuất nông nghiệp... đã dẫn tới sự thu hẹp hoặc mất đi các hệ sinh thái, dẫn tới nguy cơ tiêu diệt 28% loài thú, 10% loài chim, 21% loài bò sát và lưỡng cư. Sự mất đi cả loài là mất đi vĩnh viễn, đồng thời mất đi cả nguồn tài nguyên di truyền. Trên thực tế, tốc độ suy giảm đa dạng sinh học của ta nhanh hơn nhiều so với các quốc gia khác trong khu vực*".[1]

Sự suy thoái đa dạng sinh học dẫn đến các hậu quả chủ yếu xấu thể hiện trong các mối tương tác sau đây:

+ Sự suy thoái của hệ sinh thái sẽ đặt các giống, loài trước

(1). Kế hoạch đa dạng sinh học của Việt Nam ban hành theo Quyết định số 845/TTg ngày 22/12/1995.

các khu rừng ngập mặn đang làm cho hệ sinh thái đất ngập nước thu hẹp dần. Hậu quả là các giống loài gắn liền với hệ sinh thái này bị suy kiệt và có nguy cơ tuyệt chủng.

Sự suy thoái đa dạng sinh học ở Việt Nam bắt nguồn cả từ ở sự suy giảm các hệ sinh thái biển. Các vùng nước lớn ven biển và cửa sông của Việt Nam là nơi tụ hội rất nhiều nguồn cá cũng như các loại hệ sinh thái đa dạng. Nhưng do việc khai thác quá mức ở các vùng biển gần bờ với những phương thức đánh bắt lạc hậu, thậm chí huỷ diệt hàng loạt, quy hoạch sử dụng đất ven biển chưa tốt đã làm suy giảm đáng kể đa dạng sinh học biển. Các hệ sinh thái rạn san hô cũng đứng trước những nguy cơ bị tàn phá bởi con người.

Theo đánh giá của nhiều chuyên gia, tốc độ suy giảm đa dạng sinh học của nước ta là rất đáng báo động. Đánh giá sau đây trong Kế hoạch đa dạng sinh học của Chính phủ cũng khẳng định điều này: "*Việc gia tăng quá nhanh dân số nước ta, việc diện tích rừng bị thu hẹp, việc khai thác quá mức tài tài nguyên sinh vật biển, việc áp dụng quá rộng rãi các giống mới trong sản xuất nông nghiệp... đã dẫn tới sự thu hẹp hoặc mất đi các hệ sinh thái, dẫn tới nguy cơ tiêu diệt 28% loài thú, 10% loài chim, 21% loài bò sát và lưỡng cư. Sự mất đi cả loài là mất đi vĩnh viễn, đồng thời mất đi cả nguồn tài nguyên di truyền. Trên thực tế, tốc độ suy giảm đa dạng sinh học của ta nhanh hơn nhiều so với các quốc gia khác trong khu vực*".[1]

Sự suy thoái đa dạng sinh học dẫn đến các hậu quả chủ yếu xấu thể hiện trong các mối tương tác sau đây:

+ Sự suy thoái của hệ sinh thái sẽ đặt các giống, loài trước

(1). Kế hoạch đa dạng sinh học của Việt Nam ban hành theo Quyết định số 845/TTg ngày 22/12/1995.

110

nguy cơ bị tuyệt chủng: Theo tính toán gần đây, căn cứ tốc độ hiện nay, 5 - 10% số loài trên thế giới bị tiêu diệt vào những năm 1990 - 2020, có nghĩa là mỗi ngày có thể mất đi khoảng 40 - 140 loài và số loài bị tiêu diệt sẽ lên tới 25% vào khoảng năm 2050.

+ Sự thay đổi hay mất đi của các giống, loài sẽ tác động xấu đến môi trường sống, các hệ sinh thái: Đa dạng sinh học và môi trường sống, các hệ sinh thái liên quan chặt chẽ với nhau. Các hệ sinh thái, các môi trường sống không thể có được nếu không có sự tồn tại của các giống loài vốn dựa vào nhau để tồn tại và phát triển. Sự suy thoái của đa dạng sinh học đặt môi trường sống và các hệ sinh thái vào nguy cơ bị huỷ hoại.

Sự suy thoái hoặc triệt tiêu các loài sẽ làm mất đa dạng di truyền (hay sự xói mòn di truyền). Cùng với sự mất đi của các loài, các khu vực phân bố loài, sự xói mòn di truyền trong nội bộ các loài động thực vật, nguồn tài nguyên gen quý giá cũng bị mất theo. Nguồn gen động vật rừng, nguồn gen động thực vật thuỷ sinh trong các sông hồ hay biển cả cũng nằm trong nguy cơ này mà hiện chúng ta chưa thể thống kê hay kiểm soát nổi. Quá trình chuyên canh và việc áp dụng các tiến bộ khoa học kĩ thuật cũng như sự tuyệt chủng nhanh chóng của các loài sinh vật đã làm cho nguồn gen quý giá của cả các động thực vật hoang dại và những vật nuôi, cây trồng truyền thống, nguyên liệu chính cho lai tạo giống trong sản xuất nông nghiệp đã mất đi vĩnh viễn. Thiếu sự đa dạng về nguồn gen, các giống loài cũng sẽ bị thoái hoá dần.

1.3. Nguyên nhân của suy thoái đa dạng sinh học

1.3.1. Những nguyên nhân phổ biến toàn cầu của suy thoái đa dạng sinh học và biểu hiện của chúng ở Việt Nam

Suy thoái đa dạng sinh học diễn ra do tác động của hàng loạt

nguy cơ bị tuyệt chủng: Theo tính toán gần đây, căn cứ tốc độ hiện nay, 5 - 10% số loài trên thế giới bị tiêu diệt vào những năm 1990 - 2020, có nghĩa là mỗi ngày có thể mất đi khoảng 40 - 140 loài và số loài bị tiêu diệt sẽ lên tới 25% vào khoảng năm 2050.

+ Sự thay đổi hay mất đi của các giống, loài sẽ tác động xấu đến môi trường sống, các hệ sinh thái: Đa dạng sinh học và môi trường sống, các hệ sinh thái liên quan chặt chẽ với nhau. Các hệ sinh thái, các môi trường sống không thể có được nếu không có sự tồn tại của các giống loài vốn dựa vào nhau để tồn tại và phát triển. Sự suy thoái của đa dạng sinh học đặt môi trường sống và các hệ sinh thái vào nguy cơ bị huỷ hoại.

Sự suy thoái hoặc triệt tiêu các loài sẽ làm mất đa dạng di truyền (hay sự xói mòn di truyền). Cùng với sự mất đi của các loài, các khu vực phân bố loài, sự xói mòn di truyền trong nội bộ các loài động thực vật, nguồn tài nguyên gen quý giá cũng bị mất theo. Nguồn gen động vật rừng, nguồn gen động thực vật thuỷ sinh trong các sông hồ hay biển cả cũng nằm trong nguy cơ này mà hiện chúng ta chưa thể thống kê hay kiểm soát nổi. Quá trình chuyên canh và việc áp dụng các tiến bộ khoa học kĩ thuật cũng như sự tuyệt chủng nhanh chóng của các loài sinh vật đã làm cho nguồn gen quý giá của cả các động thực vật hoang dại và những vật nuôi, cây trồng truyền thống, nguyên liệu chính cho lai tạo giống trong sản xuất nông nghiệp đã mất đi vĩnh viễn. Thiếu sự đa dạng về nguồn gen, các giống loài cũng sẽ bị thoái hoá dần.

1.3. Nguyên nhân của suy thoái đa dạng sinh học

1.3.1. Những nguyên nhân phổ biến toàn cầu của suy thoái đa dạng sinh học và biểu hiện của chúng ở Việt Nam

Suy thoái đa dạng sinh học diễn ra do tác động của hàng loạt

111

nguyên nhân khác nhau. Sự thay đổi khí hậu, những trận động đất hay các thảm hoạ thiên nhiên khác đều có thể gây suy thoái đa dạng sinh học. Tuy nhiên, thiên nhiên có thể tạo ra sự cân bằng trở lại. Điều đáng lo ngại là các nguyên nhân gây suy thoái đa dạng sinh học từ phía con người. Cũng là một loài trong tự nhiên, sống phụ thuộc vào tự nhiên, vào đa dạng sinh học song con người là loài tác động xấu nhất đến đa dạng sinh học. Các công trình nghiên cứu thực hiện trong khuôn khổ của Ngân hàng phát triển châu á (ADB)[1] đã nêu ra 6 nguyên nhân phổ biến toàn cầu sau đây của suy thoái đa dạng sinh học do tác động của con người.

* Sự gia tăng dân số diễn ra không bình thường trên thế giới, đặc biệt ở châu Phi, châu á và châu Mỹ Latin: Trong những thập kỉ gần đây, dân số thế giới tăng một cách nhanh chóng và được cảnh báo như là mối đe doạ đối với sự phát triển của nhiều quốc gia. Dự đoán trong ba thập kỉ tới sẽ có thêm một tỉ người nữa bổ sung cho dân số hiện có của trái đất. Sự gia tăng dân số với nhu cầu tiêu thụ các hệ sinh vật ngày càng tăng. Các nguồn thực vật, động vật có giới hạn sẽ không chịu được sức ép của gia tăng dân số. Gia tăng dân số cũng đồng nghĩa với cả việc tăng chất thải, tăng nguy cơ ô nhiễm dẫn đến sự suy giảm các giống loài. Cả hai hệ quả này của gia tăng dân số là được coi là thách thức lớn đối với đa dạng sinh học. Nguyên nhân sức ép dân số biểu hiện khá đậm nét ở Việt Nam. Tốc độ tăng dân số của Việt Nam từ năm 1994 đến năm 2004 đã tăng thêm 10 triệu người.[1] Dự báo là với tốc độ tăng dân số như hiện nay thì đến năm 2050, dân số Việt Nam sẽ là 158 triệu người.

---

(1). ADB. Capacity building for Environment Law in the Asian and Pacific Region – Approach and Resources. ADB April 2003.
(1). Báo nhân dân số ra ngày 26/12/2004, tr. 3.

nguyên nhân khác nhau. Sự thay đổi khí hậu, những trận động đất hay các thảm hoạ thiên nhiên khác đều có thể gây suy thoái đa dạng sinh học. Tuy nhiên, thiên nhiên có thể tạo ra sự cân bằng trở lại. Điều đáng lo ngại là các nguyên nhân gây suy thoái đa dạng sinh học từ phía con người. Cũng là một loài trong tự nhiên, sống phụ thuộc vào tự nhiên, vào đa dạng sinh học song con người là loài tác động xấu nhất đến đa dạng sinh học. Các công trình nghiên cứu thực hiện trong khuôn khổ của Ngân hàng phát triển châu á (ADB)[1] đã nêu ra 6 nguyên nhân phổ biến toàn cầu sau đây của suy thoái đa dạng sinh học do tác động của con người.

* Sự gia tăng dân số diễn ra không bình thường trên thế giới, đặc biệt ở châu Phi, châu á và châu Mỹ Latin: Trong những thập kỉ gần đây, dân số thế giới tăng một cách nhanh chóng và được cảnh báo như là mối đe doạ đối với sự phát triển của nhiều quốc gia. Dự đoán trong ba thập kỉ tới sẽ có thêm một tỉ người nữa bổ sung cho dân số hiện có của trái đất. Sự gia tăng dân số với nhu cầu tiêu thụ các hệ sinh vật ngày càng tăng. Các nguồn thực vật, động vật có giới hạn sẽ không chịu được sức ép của gia tăng dân số. Gia tăng dân số cũng đồng nghĩa với cả việc tăng chất thải, tăng nguy cơ ô nhiễm dẫn đến sự suy giảm các giống loài. Cả hai hệ quả này của gia tăng dân số là được coi là thách thức lớn đối với đa dạng sinh học. Nguyên nhân sức ép dân số biểu hiện khá đậm nét ở Việt Nam. Tốc độ tăng dân số của Việt Nam từ năm 1994 đến năm 2004 đã tăng thêm 10 triệu người.[1] Dự báo là với tốc độ tăng dân số như hiện nay thì đến năm 2050, dân số Việt Nam sẽ là 158 triệu người.

(1). ADB. Capacity building for Environment Law in the Asian and Pacific Region – Approach and Resources. ADB April 2003.
(1). Báo nhân dân số ra ngày 26/12/2004, tr. 3.

112

* Tác động của thương mại nông sản, lâm sản và hải sản: Khi các cộng đồng không cách biệt, không giao lưu với nhau thì các sản phẩm nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp chỉ đóng khung trong cộng đồng. Vì vậy, nhu cầu khai thác hàng loạt để buôn bán, xuất khẩu quy mô lớn không xảy ra. Tuy nhiên, khi các quốc gia phát triển với với những lợi thế tương đối khác nhau, với sự phụ thuộc lẫn nhau ngày càng tăng thì việc khai thác và mua bán các loại nông sản, lâm sản và hải sản trở nên có quy mô lớn hơn. Điều này đồng nghĩa với việc một số giống loài có thể bị hi sinh để nhường chỗ cho một vài giống loài có thể phục vụ cho nhu cầu phát triển thương mại của cộng đồng. Các cộng đồng có thể hi sinh những giống lúa đặc hữu của mình để nhập và trồng những giống lúa lai tạo có năng suất cao hơn phục vụ thương mại. Những cánh rừng đước ngập mặn và những loài mà cuộc sống gắn liền với chúng có thể bị hi sinh để mang lại những sản lượng tôm lớn đủ cho xuất khẩu thu ngoại tệ. Những tác động như thế này của thương mại nông sản, hải sản, thuỷ sản tác động xấu đến đa dạng sinh học. Việc xuất khẩu cà phê với lợi nhuận cao đã khiến cho diện tích đất trồng cà phê của Đắc Lắc tăng từ 52.418 ha năm 1993 lên 156.230 ha năm 1996. Phần lớn diện tích trồng cà phê là do phá rừng.

* Việc hoạch định các chính sách kinh tế không thấy hết giá trị của môi trường và tài nguyên môi trường. Đây là một thực tế dễ nhìn thấy ở các nước đang phát triển. Do nhu cầu phát triển, nhiều quốc gia đang phát triển không thực sự chú trọng các khía cạnh môi trường trong các chính sách phát triển của mình. Việc thực hiện chính sách mở cửa rừng cho các công ti xuyên quốc gia hay các công ti nội địa khai thác gỗ và lâm sản rõ ràng không tính đến tác động xấu đối với môi trường nói chung và đa dạng sinh học nói riêng. Đối với Việt Nam đây cũng là một trong những

* Tác động của thương mại nông sản, lâm sản và hải sản: Khi các cộng đồng không cách biệt, không giao lưu với nhau thì các sản phẩm nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp chỉ đóng khung trong cộng đồng. Vì vậy, nhu cầu khai thác hàng loạt để buôn bán, xuất khẩu quy mô lớn không xảy ra. Tuy nhiên, khi các quốc gia phát triển với với những lợi thế tương đối khác nhau, với sự phụ thuộc lẫn nhau ngày càng tăng thì việc khai thác và mua bán các loại nông sản, lâm sản và hải sản trở nên có quy mô lớn hơn. Điều này đồng nghĩa với việc một số giống loài có thể bị hi sinh để nhường chỗ cho một vài giống loài có thể phục vụ cho nhu cầu phát triển thương mại của cộng đồng. Các cộng đồng có thể hi sinh những giống lúa đặc hữu của mình để nhập và trồng những giống lúa lai tạo có năng suất cao hơn phục vụ thương mại. Những cánh rừng đước ngập mặn và những loài mà cuộc sống gắn liền với chúng có thể bị hi sinh để mang lại những sản lượng tôm lớn đủ cho xuất khẩu thu ngoại tệ. Những tác động như thế này của thương mại nông sản, hải sản, thuỷ sản tác động xấu đến đa dạng sinh học. Việc xuất khẩu cà phê với lợi nhuận cao đã khiến cho diện tích đất trồng cà phê của Đắc Lắc tăng từ 52.418 ha năm 1993 lên 156.230 ha năm 1996. Phần lớn diện tích trồng cà phê là do phá rừng.

* Việc hoạch định các chính sách kinh tế không thấy hết giá trị của môi trường và tài nguyên môi trường. Đây là một thực tế dễ nhìn thấy ở các nước đang phát triển. Do nhu cầu phát triển, nhiều quốc gia đang phát triển không thực sự chú trọng các khía cạnh môi trường trong các chính sách phát triển của mình. Việc thực hiện chính sách mở cửa rừng cho các công ti xuyên quốc gia hay các công ti nội địa khai thác gỗ và lâm sản rõ ràng không tính đến tác động xấu đối với môi trường nói chung và đa dạng sinh học nói riêng. Đối với Việt Nam đây cũng là một trong những

113

nguyên nhân ảnh hưởng xấu tới đa dạng sinh học. Chính sách đẩy mạnh xuất khẩu lâm thổ sản của nước ta trong những năm 1976 - 1986 đã góp phần rất lớn trong việc giảm diện tích rừng trong cả nước. Từ năm 1976 đến 1980 Việt Nam đã khai thác và xuất khẩu 11.700m^3 gỗ tròn. Quy mô khai thác và xuất khẩu gỗ còn tăng mạnh trong giai đoạn 1986 - 1991. Trong giai đoạn này, 412 lâm trường đã khai thác gỗ xuất khẩu với số lượng tăng nhanh: Chỉ tính gỗ tròn, năm 1986 là 22.000m^3, năm 1988 là 17.000m^3, năm 1991 là 240.000m^3.[1] Một số chính sách khác như chính sách đất đai, chính sách hợp tác hoá nông nghiệp, chính sách khai hoang mở rộng diện tích trồng lúa do thực hiện không tốt cũng đã góp phần thu hẹp diện tích rừng, tác động xấu đến đa dạng sinh học.

* Sự bất bình đẳng trong việc sở hữu, quản lí và phân phối nguồn lợi từ việc sử dụng và bảo tồn các nguồn sinh học: Việc bảo tồn và sử dụng các nguồn sinh học mang lại nhiều lợi ích kinh tế to lớn. Tuy nhiên, phần lớn các lợi ích này lại nằm trong tay những nhóm các nhà kinh doanh chứ không thuộc về những cộng đồng đang sống và bảo tồn các nguồn sinh học. Trên phạm vi quốc tế, nguồn lợi của đa dạng sinh học thuộc về các nước phát triển chứ không phải các nước đang phát triển mặc dù phần lớn các nguồn lợi sinh học lại thuộc sở hữu của các nước phát triển. Các nguồn sinh học được đưa từ các nước đang phát triển sang các nước phát triển dưới dạng nguyên liệu thô, rất rẻ tiền song sau khi được chế biến, được chuyển sang các nước đang phát triển với giá cao hơn nhiều lần. Chính sự bất cân bằng này trong phân phối các nguồn sinh học đã khiến cho các cộng đồng không còn quan tâm tới việc bảo tồn đa dạng sinh học.

(1).Xem: Tuyển tập các báo cáo khoa học tại Hội nghị môi trường toàn quốc năm 1998, Nxb. Khoa học và kĩ thuật, Hà Nội 1999, tr. 1090.

nguyên nhân ảnh hưởng xấu tới đa dạng sinh học. Chính sách đẩy mạnh xuất khẩu lâm thổ sản của nước ta trong những năm 1976 - 1986 đã góp phần rất lớn trong việc giảm diện tích rừng trong cả nước. Từ năm 1976 đến 1980 Việt Nam đã khai thác và xuất khẩu 11.700m^3 gỗ tròn. Quy mô khai thác và xuất khẩu gỗ còn tăng mạnh trong giai đoạn 1986 - 1991. Trong giai đoạn này, 412 lâm trường đã khai thác gỗ xuất khẩu với số lượng tăng nhanh: Chỉ tính gỗ tròn, năm 1986 là 22.000m^3, năm 1988 là 17.000m^3, năm 1991 là 240.000m^3.[1] Một số chính sách khác như chính sách đất đai, chính sách hợp tác hoá nông nghiệp, chính sách khai hoang mở rộng diện tích trồng lúa do thực hiện không tốt cũng đã góp phần thu hẹp diện tích rừng, tác động xấu đến đa dạng sinh học.

* Sự bất bình đẳng trong việc sở hữu, quản lí và phân phối nguồn lợi từ việc sử dụng và bảo tồn các nguồn sinh học: Việc bảo tồn và sử dụng các nguồn sinh học mang lại nhiều lợi ích kinh tế to lớn. Tuy nhiên, phần lớn các lợi ích này lại nằm trong tay những nhóm các nhà kinh doanh chứ không thuộc về những cộng đồng đang sống và bảo tồn các nguồn sinh học. Trên phạm vi quốc tế, nguồn lợi của đa dạng sinh học thuộc về các nước phát triển chứ không phải các nước đang phát triển mặc dù phần lớn các nguồn lợi sinh học lại thuộc sở hữu của các nước phát triển. Các nguồn sinh học được đưa từ các nước đang phát triển sang các nước phát triển dưới dạng nguyên liệu thô, rất rẻ tiền song sau khi được chế biến, được chuyển sang các nước đang phát triển với giá cao hơn nhiều lần. Chính sự bất cân bằng này trong phân phối các nguồn sinh học đã khiến cho các cộng đồng không còn quan tâm tới việc bảo tồn đa dạng sinh học.

(1).Xem: Tuyển tập các báo cáo khoa học tại Hội nghị môi trường toàn quốc năm 1998, Nxb. Khoa học và kĩ thuật, Hà Nội 1999, tr. 1090.

114

* Tình trạng thiếu kiến thức và sử dụng kiến thức: Đây là nguyên nhân phổ biến nhất đối với các nước nghèo, đang phát triển. Sự kém hiểu biết của mỗi cá nhân, của mỗi cộng đồng về ảnh hưởng tiêu cực của suy thoái môi trường nói chung và và đa dạng sinh học nói riêng khiến họ khai thác hoặc huỷ diệt môi trường sinh thái một cách vô thức. Việc đánh cá bằng chất nổ, bằng điện là ví dụ sinh động cho tình trạng kém hiểu biết này. Việc đốt cả cánh rừng chỉ vì khai thác một tổ ong mật cũng là ví dụ không xa lạ, nhất là đối với Việt Nam chúng ta. Việc dùng hoá chất, điện, chất nổ để khai thác thuỷ sản là hiện tượng hiếm thấy ở các nước trên thế giới song lại rất phổ biến ở nhiều địa phương nước ta. Những sự khai thác mang tính huỷ diệt, thiếu kiến thức và thiếu ý thức đang đe doạ nghiêm trọng đến hệ sinh thái dầm phá Tam Giang - một trong những hệ sinh thái lớn đầm phá lớn nhất khu vực Đông Nam Á. Với diện tích 248,7 km^2 phá Tam Giang là nơi sinh trưởng của nhiều loại động vật, thực vật quý hiếm của thế giới và của Việt Nam. Tuy nhiên, tình trạng khai thác bừa bãi đang diễn ra ở vùng phá Tam Giang. Riêng năm 2004, chỉ riêng các vụ vi phạm như dùng xung điện, chất nổ để khai thác đã được phát hiện và xử lí là 200 vụ bằng khoảng 1/10 số vụ vi phạm.[1] Chính vì tình trạng khai thác trái pháp luật, trái quy hoạch như vậy nên nhiều loài động thực vật quý hiếm này đang đứng trước nguy cơ tuyệt chủng.

* Các hệ thống pháp lí và các định chế tạo điều kiện cho việc khai thác không bền vững: Pháp luật của nhiều quốc gia chưa thực thực chú ý đến việc bảo vệ môi trường, đến khía cạnh phát triển bền vững. Các hành vi chống lại môi trường, chống lại đa dạng sinh học chưa được xử lí hoặc được xử lí không đủ sức răn đe.

---

(1).Xem: Vùng đầm phá Tam Giang - Động thực vật quý hiếm đang bị de doạ, Báo công an nhân dân, số 156 ngày 28/12/2004.

* Tình trạng thiếu kiến thức và sử dụng kiến thức: Đây là nguyên nhân phổ biến nhất đối với các nước nghèo, đang phát triển. Sự kém hiểu biết của mỗi cá nhân, của mỗi cộng đồng về ảnh hưởng tiêu cực của suy thoái môi trường nói chung và và đa dạng sinh học nói riêng khiến họ khai thác hoặc huỷ diệt môi trường sinh thái một cách vô thức. Việc đánh cá bằng chất nổ, bằng điện là ví dụ sinh động cho tình trạng kém hiểu biết này. Việc đốt cả cánh rừng chỉ vì khai thác một tổ ong mật cũng là ví dụ không xa lạ, nhất là đối với Việt Nam chúng ta. Việc dùng hoá chất, điện, chất nổ để khai thác thuỷ sản là hiện tượng hiếm thấy ở các nước trên thế giới song lại rất phổ biến ở nhiều địa phương nước ta. Những sự khai thác mang tính huỷ diệt, thiếu kiến thức và thiếu ý thức đang đe doạ nghiêm trọng đến hệ sinh thái dầm phá Tam Giang - một trong những hệ sinh thái lớn đầm phá lớn nhất khu vực Đông Nam Á. Với diện tích 248,7 km^2 phá Tam Giang là nơi sinh trưởng của nhiều loại động vật, thực vật quý hiếm của thế giới và của Việt Nam. Tuy nhiên, tình trạng khai thác bừa bãi đang diễn ra ở vùng phá Tam Giang. Riêng năm 2004, chỉ riêng các vụ vi phạm như dùng xung điện, chất nổ để khai thác đã được phát hiện và xử lí là 200 vụ bằng khoảng 1/10 số vụ vi phạm.[1] Chính vì tình trạng khai thác trái pháp luật, trái quy hoạch như vậy nên nhiều loài động thực vật quý hiếm này đang đứng trước nguy cơ tuyệt chủng.

* Các hệ thống pháp lí và các định chế tạo điều kiện cho việc khai thác không bền vững: Pháp luật của nhiều quốc gia chưa thực thực chú ý đến việc bảo vệ môi trường, đến khía cạnh phát triển bền vững. Các hành vi chống lại môi trường, chống lại đa dạng sinh học chưa được xử lí hoặc được xử lí không đủ sức răn đe.

(1).Xem: Vùng đầm phá Tam Giang - Động thực vật quý hiếm đang bị de doạ, Báo công an nhân dân, số 156 ngày 28/12/2004.

115

Việc phát triển các khu công nghiệp, khu chế xuất, xây dựng các công trình hạ tầng chưa được gắn với những đánh giá tác động môi trường. Nhiều công trình công nghiệp đã gây tổn hại nghiêm trọng đến đa dạng sinh học.

1.3.2. Những nguyên nhân đặc trưng của suy thoái đa dạng sinh học ở Việt Nam

Những nguyên nhân phổ biến của suy thoái đa dạng sinh học trên thế giới cũng chính là những nguyên nhân suy thoái đa dạng sinh học ở Việt Nam. Hơn thế, có những nguyên nhân như tăng dân số, thiếu kiến thức về môi trường còn ở mức nghiêm trọng hơn so với nhiều nước trên thế giới. Bên cạnh những nguyên nhân nêu trên, suy thoái đa dạng sinh học ở Việt Nam còn xảy ra do các nguyên nhân đặc thù sau:

+ Hậu quả nặng nề mà chiến tranh để lại cho môi trường ở Việt Nam: Việc thiêu huỷ hàng triệu ha rừng bằng bom napan và chất độc màu da cam do Mỹ tiến hành đã để lại di chứng nặng nề cho các hệ sinh thái ở nước ta. Tính từ năm 1961 đến năm 1975, chiến tranh do Mỹ thực hiện đã huỷ diệt 4,5 triệu ha rừng ở Việt Nam.[1] Khó có thể khắc phục được hậu quả này trong vài thập kỉ. Không có quốc gia nào trên thế giới lại chịu sự tàn phá nặng nề của các cuộc chiến tranh lâu dài như đất nước ta đã trải qua kể cả về tổn thất về tài sản, con người và môi trường sinh thái.

+ Tình trạng ô nhiễm nhanh chóng do sự phát triển các ngành công nghiệp chế biến mà không có những biện pháp hữu hiệu ngăn chặn từ đầu: Các ngành công nghiệp giấy, rượu bia, thuộc da khai thác quặng đã làm cho hệ sinh thái tồn tại ở các vùng

---

(1).Xem: Tuyển tập các báo cáo khoa học tại Hội nghị môi trường toàn quốc năm 1998, Nxb. Khoa học và kĩ thuật, Hà Nội 1999, tr.1086.

Việc phát triển các khu công nghiệp, khu chế xuất, xây dựng các công trình hạ tầng chưa được gắn với những đánh giá tác động môi trường. Nhiều công trình công nghiệp đã gây tổn hại nghiêm trọng đến đa dạng sinh học.

1.3.2. Những nguyên nhân đặc trưng của suy thoái đa dạng sinh học ở Việt Nam

Những nguyên nhân phổ biến của suy thoái đa dạng sinh học trên thế giới cũng chính là những nguyên nhân suy thoái đa dạng sinh học ở Việt Nam. Hơn thế, có những nguyên nhân như tăng dân số, thiếu kiến thức về môi trường còn ở mức nghiêm trọng hơn so với nhiều nước trên thế giới. Bên cạnh những nguyên nhân nêu trên, suy thoái đa dạng sinh học ở Việt Nam còn xảy ra do các nguyên nhân đặc thù sau:

+ Hậu quả nặng nề mà chiến tranh để lại cho môi trường ở Việt Nam: Việc thiêu huỷ hàng triệu ha rừng bằng bom napan và chất độc màu da cam do Mỹ tiến hành đã để lại di chứng nặng nề cho các hệ sinh thái ở nước ta. Tính từ năm 1961 đến năm 1975, chiến tranh do Mỹ thực hiện đã huỷ diệt 4,5 triệu ha rừng ở Việt Nam.[1] Khó có thể khắc phục được hậu quả này trong vài thập kỉ. Không có quốc gia nào trên thế giới lại chịu sự tàn phá nặng nề của các cuộc chiến tranh lâu dài như đất nước ta đã trải qua kể cả về tổn thất về tài sản, con người và môi trường sinh thái.

+ Tình trạng ô nhiễm nhanh chóng do sự phát triển các ngành công nghiệp chế biến mà không có những biện pháp hữu hiệu ngăn chặn từ đầu: Các ngành công nghiệp giấy, rượu bia, thuộc da khai thác quặng đã làm cho hệ sinh thái tồn tại ở các vùng

(1).Xem: Tuyển tập các báo cáo khoa học tại Hội nghị môi trường toàn quốc năm 1998, Nxb. Khoa học và kĩ thuật, Hà Nội 1999, tr.1086.

116

phụ cận bị tổn hại nặng nề. Việc đổi lấy sự phát triển công nghiệp bằng sự đi xuống của môi trường là một trong những điểm dễ nhận thấy ở Việt Nam trong vài thập kỉ vừa qua. Đây cũng có thể coi là một trong những nguyên nhân đặc thù của suy thoái đa dạng sinh học ở Việt Nam.

+ Việt Nam là quốc gia có nhiều dân tộc ít người mà nhiều nhóm trong số đó có tập quán du canh, du cư: Trong số 54 dân tộc sinh sống ở Việt Nam thì có 50 dân tộc với khoảng 9 triệu người có tập quán du canh, du cư. Các cộng đồng này thường sống ở vùng rừng núi. Việc di chuyển của họ từ nơi đang sống sang nơi khác kéo theo sự mất đi của một diện tích rừng nhất định mà họ chặt đốt để làm nương rẫy. Cứ vài ba năm, họ lại di chuyển một lần như vậy. Chính tập quán này cũng gây tác động không nhỏ đến việc chặt phá rừng, tác động xấu đến đa dạng sinh học ở nước ta. Chỉ riêng hình thức du canh, du cư đã biến 15 triệu ha rừng thành đồi trọc.(1)

+ Nhu cầu thưởng thức các món ăn, đồ uống chế biến từ động thực vật hoang dã đã phát triển mạnh ở nước ta: Nhà hàng đặc sản thú rừng mọc lên khắp nơi và trở thành nguồn tiêu thụ mạnh các loài động vật hoang dã. Nhiều người dân đã tìm mọi cách săn thú rừng quý hiếm để bán cho các nhà hàng đặc sản hoặc bán cho các tổ chức xuất khẩu bất hợp pháp sang Trung Quốc, Hồng Kông, Đài Loan và các nước trong khu vực. Điều này dẫn tới nguy cơ là một số loài thú quý hiếm của nước ta đang đứng trước nguy cơ tuyệt chủng.

+ Sự thoái hoá nguồn gen do nhu cầu: Thực trạng vấn đề nguồn gen trong sản xuất nông nghiệp tại Việt Nam là một

---

(1).Xem: Tuyển tập các báo cáo khoa học..., sdd, tr. 1084.

phụ cận bị tổn hại nặng nề. Việc đổi lấy sự phát triển công nghiệp bằng sự đi xuống của môi trường là một trong những điểm dễ nhận thấy ở Việt Nam trong vài thập kỉ vừa qua. Đây cũng có thể coi là một trong những nguyên nhân đặc thù của suy thoái đa dạng sinh học ở Việt Nam.

+ Việt Nam là quốc gia có nhiều dân tộc ít người mà nhiều nhóm trong số đó có tập quán du canh, du cư: Trong số 54 dân tộc sinh sống ở Việt Nam thì có 50 dân tộc với khoảng 9 triệu người có tập quán du canh, du cư. Các cộng đồng này thường sống ở vùng rừng núi. Việc di chuyển của họ từ nơi đang sống sang nơi khác kéo theo sự mất đi của một diện tích rừng nhất định mà họ chặt đốt để làm nương rẫy. Cứ vài ba năm, họ lại di chuyển một lần như vậy. Chính tập quán này cũng gây tác động không nhỏ đến việc chặt phá rừng, tác động xấu đến đa dạng sinh học ở nước ta. Chỉ riêng hình thức du canh, du cư đã biến 15 triệu ha rừng thành đồi trọc.(1)

+ Nhu cầu thưởng thức các món ăn, đồ uống chế biến từ động thực vật hoang dã đã phát triển mạnh ở nước ta: Nhà hàng đặc sản thú rừng mọc lên khắp nơi và trở thành nguồn tiêu thụ mạnh các loài động vật hoang dã. Nhiều người dân đã tìm mọi cách săn thú rừng quý hiếm để bán cho các nhà hàng đặc sản hoặc bán cho các tổ chức xuất khẩu bất hợp pháp sang Trung Quốc, Hồng Kông, Đài Loan và các nước trong khu vực. Điều này dẫn tới nguy cơ là một số loài thú quý hiếm của nước ta đang đứng trước nguy cơ tuyệt chủng.

+ Sự thoái hoá nguồn gen do nhu cầu: Thực trạng vấn đề nguồn gen trong sản xuất nông nghiệp tại Việt Nam là một

(1).Xem: Tuyển tập các báo cáo khoa học..., sdd, tr. 1084.

117

nguyên nhân của suy thoái đa dạng sinh học. Đây cũng là nguyên nhân phổ biến toàn cầu song biểu hiện ở Việt Nam với những đặc thù riêng. Việt Nam vào những năm 1970 - 1976, sản xuất 15 triệu tấn lương thực là mục tiêu xa vời. Để đảm bảo an ninh lương thực, đáp ứng nhu cầu xuất khẩu, nền nông nghiệp nước ta đã sử dụng các giống mới có biến đổi gen hay lai tạo khoa học, các giống nhập nội có năng suất cao, chất lượng tốt. Hiện nay có tới 70% giống dùng trong nông nghiệp nước ta là những giống có áp dụng tiến bộ khoa học và biến đổi gen. Tuy nhiên, thực tế này cũng dẫn đến sự biến mất hoặc suy thoái các giống bản địa truyền thống. Những giống bản địa này có nhiều thuộc tính quý giá như khả năng thích nghi với khí hậu nhiệt đới, khả năng chống chịu sâu bệnh đặc thù của khí hậu và môi trường nhiệt đới gió mùa.

+ Sự xâm nhập các loài lạ vào môi trường sinh thái Việt Nam. Sự xâm nhập các loài lạ vào môi trường của Việt Nam có vẻ như tạo thêm sự đa dạng sinh học vì có thêm những loài mới. Loài lạ được hiểu là loài tồn tại bên ngoài môi trường của các loài bản địa. Tuy nhiên, sự xuất hiện của loài lạ nếu không được kiểm soát sẽ gây hậu quả nghiêm trọng đến đa dạng sinh học. Sự phát triển quá nhanh của loài lạ này trong môi trường mới tạo ra nguy cơ đối với các giống loài khác vốn tồn tại trong khu vực bản địa của chúng. Ở Việt Nam, việc kiểm soát loài lạ xâm nhập chưa được chú trọng đúng mức. Người ta có thể đem vào môi trường bất kì động thực vật hay vi sinh vật nào, miễn là nó không phải là loài gây bệnh dịch hoặc đang trong tình trạng bị bệnh. Song trên thực tế, ngay cả khi một loài lạ không hề có khả năng gây bệnh dịch khi xâm nhập vào các hệ sinh thái ở nước ta thì cũng không thể coi là an toàn. Tác động của các loài lạ không dễ thấy trước. Trong những năm 1994 - 1995, nạn dịch ốc bươu vàng trên miền Bắc Việt Nam là một minh chứng cho vấn đề này. Sự xâm nhập

nguyên nhân của suy thoái đa dạng sinh học. Đây cũng là nguyên nhân phổ biến toàn cầu song biểu hiện ở Việt Nam với những đặc thù riêng. Việt Nam vào những năm 1970 - 1976, sản xuất 15 triệu tấn lương thực là mục tiêu xa vời. Để đảm bảo an ninh lương thực, đáp ứng nhu cầu xuất khẩu, nền nông nghiệp nước ta đã sử dụng các giống mới có biến đổi gen hay lai tạo khoa học, các giống nhập nội có năng suất cao, chất lượng tốt. Hiện nay có tới 70% giống dùng trong nông nghiệp nước ta là những giống có áp dụng tiến bộ khoa học và biến đổi gen. Tuy nhiên, thực tế này cũng dẫn đến sự biến mất hoặc suy thoái các giống bản địa truyền thống. Những giống bản địa này có nhiều thuộc tính quý giá như khả năng thích nghi với khí hậu nhiệt đới, khả năng chống chịu sâu bệnh đặc thù của khí hậu và môi trường nhiệt đới gió mùa.

+ Sự xâm nhập các loài lạ vào môi trường sinh thái Việt Nam. Sự xâm nhập các loài lạ vào môi trường của Việt Nam có vẻ như tạo thêm sự đa dạng sinh học vì có thêm những loài mới. Loài lạ được hiểu là loài tồn tại bên ngoài môi trường của các loài bản địa. Tuy nhiên, sự xuất hiện của loài lạ nếu không được kiểm soát sẽ gây hậu quả nghiêm trọng đến đa dạng sinh học. Sự phát triển quá nhanh của loài lạ này trong môi trường mới tạo ra nguy cơ đối với các giống loài khác vốn tồn tại trong khu vực bản địa của chúng. Ở Việt Nam, việc kiểm soát loài lạ xâm nhập chưa được chú trọng đúng mức. Người ta có thể đem vào môi trường bất kì động thực vật hay vi sinh vật nào, miễn là nó không phải là loài gây bệnh dịch hoặc đang trong tình trạng bị bệnh. Song trên thực tế, ngay cả khi một loài lạ không hề có khả năng gây bệnh dịch khi xâm nhập vào các hệ sinh thái ở nước ta thì cũng không thể coi là an toàn. Tác động của các loài lạ không dễ thấy trước. Trong những năm 1994 - 1995, nạn dịch ốc bươu vàng trên miền Bắc Việt Nam là một minh chứng cho vấn đề này. Sự xâm nhập

118

và tác hại của ốc bươu vàng ở nước ta trong những năm đó là ví dụ điển hình. Nó được nhập vào Việt Nam với mục dích kinh tế, được nhân giống và phổ biến khắp cả nước. Do sự sinh sản nhanh và tạp ăn, ốc bươu vàng đã lan rộng với tốc độ vô cùng nhanh, không thể kiểm soát. Thực tế, nó trở thành loài côn trùng gây hại vô cùng nguy hiểm đối với cây lúa nước. Hàng chục ngàn ha lúa nước trên nhiều tỉnh có nguy cơ mất trắng. Sự xuất hiện các loài lạ rõ ràng đang là một trong những nguyên nhân đáng lo ngại cho tình trạng suy thoái môi trường ở nước ta.

II. PHÁP LUẬT VỀ ĐA DẠNG SINH HỌC

Sự phát triển của pháp luật về đa dạng sinh học gắn liền với sự phát triển của pháp luật về môi trường và về từng yếu tố môi trường nói riêng. Tuy nhiên, sự gắn kết giữa pháp luật về môi trường và đa dạng sinh học ở nước ta bắt nguồn từ mối liên hệ tự nhiên giữa đa dạng sinh học và môi trường. Chính vì vậy nên khi nói đến sự phát triển của pháp luật về đa dạng sinh học, chúng ta có thể viện dẫn đến một số quy định tản mát trong pháp luật về môi trường có liên quan đến việc bảo vệ hệ thực vật và động vật. Điều đó có nghĩa là trước đây chúng ta chưa có pháp luật về đa dạng sinh học với tư cách là lĩnh vực cụ thể, độc lập tương đối trong hệ thống pháp luật về môi trường. Đây là thực tế không chỉ đối với pháp luật nước ta mà cả đối với pháp luật nhiều nước trên thế giới. Pháp luật về đa dạng sinh học với tư cách là lĩnh vực riêng trong hệ thống pháp luật môi trường chỉ xuất hiện khi vấn đề đa dạng sinh học trở thành mối quan tâm của mỗi quốc gia và cả cộng đồng quốc tế.

Các quy định của pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ đa dạng sinh học nước ta nằm rải rác trong nhiều các văn bản pháp luật được ban hành chủ yếu trong đầu những năm 90 của thế kỉ trước. Tuy nhiên, những quy định về đa dạng sinh học cũng có thể

và tác hại của ốc bươu vàng ở nước ta trong những năm đó là ví dụ điển hình. Nó được nhập vào Việt Nam với mục dích kinh tế, được nhân giống và phổ biến khắp cả nước. Do sự sinh sản nhanh và tạp ăn, ốc bươu vàng đã lan rộng với tốc độ vô cùng nhanh, không thể kiểm soát. Thực tế, nó trở thành loài côn trùng gây hại vô cùng nguy hiểm đối với cây lúa nước. Hàng chục ngàn ha lúa nước trên nhiều tỉnh có nguy cơ mất trắng. Sự xuất hiện các loài lạ rõ ràng đang là một trong những nguyên nhân đáng lo ngại cho tình trạng suy thoái môi trường ở nước ta.

II. PHÁP LUẬT VỀ ĐA DẠNG SINH HỌC

Sự phát triển của pháp luật về đa dạng sinh học gắn liền với sự phát triển của pháp luật về môi trường và về từng yếu tố môi trường nói riêng. Tuy nhiên, sự gắn kết giữa pháp luật về môi trường và đa dạng sinh học ở nước ta bắt nguồn từ mối liên hệ tự nhiên giữa đa dạng sinh học và môi trường. Chính vì vậy nên khi nói đến sự phát triển của pháp luật về đa dạng sinh học, chúng ta có thể viện dẫn đến một số quy định tản mát trong pháp luật về môi trường có liên quan đến việc bảo vệ hệ thực vật và động vật. Điều đó có nghĩa là trước đây chúng ta chưa có pháp luật về đa dạng sinh học với tư cách là lĩnh vực cụ thể, độc lập tương đối trong hệ thống pháp luật về môi trường. Đây là thực tế không chỉ đối với pháp luật nước ta mà cả đối với pháp luật nhiều nước trên thế giới. Pháp luật về đa dạng sinh học với tư cách là lĩnh vực riêng trong hệ thống pháp luật môi trường chỉ xuất hiện khi vấn đề đa dạng sinh học trở thành mối quan tâm của mỗi quốc gia và cả cộng đồng quốc tế.

Các quy định của pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ đa dạng sinh học nước ta nằm rải rác trong nhiều các văn bản pháp luật được ban hành chủ yếu trong đầu những năm 90 của thế kỉ trước. Tuy nhiên, những quy định về đa dạng sinh học cũng có thể

119

được tìm thấy trong các văn bản pháp luật ở nước ta được ban hành cả trong những năm 60, 70 của thế kỉ trước. Nhưng mãi đến năm 2008, các quy định này mới được tập hợp hoá và pháp điển hoá thành lĩnh vực riêng biệt về đa dạng sinh học. Luật đa dạng sinh học được Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XII, kì họp thứ 4 thông qua ngày 13/11/2008, gồm 8 chương, 78 điều, trong đó đề cập một cách toàn diện nhất về quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học, bảo tồn và phát triển bền vững hệ sinh thái tự nhiên, bảo tồn và phát triển bền vững các loài sinh vật, bảo tồn và phát triển bền vững tài nguyên di truyền; cơ chế, nguồn lực bảo tồn và phát triển bền vững đa dạng sinh học. Ngoài ra, còn có thể tìm thấy các quy định về đa dạng sinh học trong Luật thuỷ sản, Luật bảo vệ và phát triển rừng, Luật bảo vệ môi trường, Pháp lệnh về giống cây trồng, Pháp lệnh về giống vật nuôi... Đặc biệt, việc Việt Nam phê chuẩn Công ước quốc tế về đa dạng sinh học đã tạo tiền đề cho việc phát triển lĩnh vực pháp luật về đa dạng sinh học với tư cách là bộ phận quan trọng của pháp luật về môi trường. Pháp luật về đa dạng sinh học được cấu thành bởi ba bộ phận chính là pháp luật về bảo vệ sự đa dạng nguồn gen, đa dạng loài và đa dạng hệ sinh thái. Nội dung của các quy phạm pháp luật về ba vấn đề này đã có những tiếp cận sát với các yêu cầu của việc bảo vệ đa dạng sinh học.

2.1. Các quy định chung về bảo tồn và phát triển bền vững đa dạng sinh học

Bảo vệ đa dạng sinh học là một nội dung của bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên nên các quy định về bảo tồn và phát triển bền vững đa dạng sinh học được đề cập cả trong các văn bản quy phạm pháp luật về môi trường và văn bản quy phạm pháp luật về đa dạng sinh học. Luật da dạng sinh học năm 2008

được tìm thấy trong các văn bản pháp luật ở nước ta được ban hành cả trong những năm 60, 70 của thế kỉ trước. Nhưng mãi đến năm 2008, các quy định này mới được tập hợp hoá và pháp điển hoá thành lĩnh vực riêng biệt về đa dạng sinh học. Luật đa dạng sinh học được Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XII, kì họp thứ 4 thông qua ngày 13/11/2008, gồm 8 chương, 78 điều, trong đó đề cập một cách toàn diện nhất về quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học, bảo tồn và phát triển bền vững hệ sinh thái tự nhiên, bảo tồn và phát triển bền vững các loài sinh vật, bảo tồn và phát triển bền vững tài nguyên di truyền; cơ chế, nguồn lực bảo tồn và phát triển bền vững đa dạng sinh học. Ngoài ra, còn có thể tìm thấy các quy định về đa dạng sinh học trong Luật thuỷ sản, Luật bảo vệ và phát triển rừng, Luật bảo vệ môi trường, Pháp lệnh về giống cây trồng, Pháp lệnh về giống vật nuôi... Đặc biệt, việc Việt Nam phê chuẩn Công ước quốc tế về đa dạng sinh học đã tạo tiền đề cho việc phát triển lĩnh vực pháp luật về đa dạng sinh học với tư cách là bộ phận quan trọng của pháp luật về môi trường. Pháp luật về đa dạng sinh học được cấu thành bởi ba bộ phận chính là pháp luật về bảo vệ sự đa dạng nguồn gen, đa dạng loài và đa dạng hệ sinh thái. Nội dung của các quy phạm pháp luật về ba vấn đề này đã có những tiếp cận sát với các yêu cầu của việc bảo vệ đa dạng sinh học.

2.1. Các quy định chung về bảo tồn và phát triển bền vững đa dạng sinh học

Bảo vệ đa dạng sinh học là một nội dung của bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên nên các quy định về bảo tồn và phát triển bền vững đa dạng sinh học được đề cập cả trong các văn bản quy phạm pháp luật về môi trường và văn bản quy phạm pháp luật về đa dạng sinh học. Luật da dạng sinh học năm 2008

120

định nghĩa về đa dạng sinh học là sự phong phú về nguồn gen, loài sinh vật và hệ sinh thái.

Một số nguyên tắc chung về bảo tồn da dạng sinh học cũng đã được các văn bản nêu trên đề cập. Theo đó, bảo tồn đa dạng sinh học là trách nhiệm của Nhà nước và mọi tổ chức, cá nhân; kết hợp hài hòa giữa bảo tồn với khai thác, sử dụng hợp lí đa dạng sinh học; giữa bảo tồn, khai thác, sử dụng hợp lí đa dạng sinh học với việc xóa đói, giảm nghèo; bảo tồn tại chỗ là chính, kết hợp bảo tồn tại chỗ với bảo tồn chuyển chỗ; tổ chức, cá nhân hưởng lợi từ việc khai thác, sử dụng đa dạng sinh học phải chia sẻ lợi ích với các bên có liên quan; bảo đảm hài hoà giữa lợi ích của Nhà nước với lợi ích của tổ chức, cá nhân; bảo đảm quản lí rủi ro do sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học.

Bên cạnh các nguyên tắc chung về bảo tồn và phát triển bền vững đa dạng sinh học là những chính sách lớn của Nhà nước trong lĩnh vực này, gồm: Ưu tiên bảo tồn hệ sinh thái tự nhiên quan trọng, đặc thù hoặc đại diện cho một vùng sinh thái, bảo tồn loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; bảo đảm kiểm soát việc tiếp cận nguồn gen; bảo đảm kinh phí cho hoạt động điều tra cơ bản, quan trắc, thống kê, xây dựng cơ sở dữ liệu về đa dạng sinh học và quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học; đầu tư cơ sở vật chất - kĩ thuật cho khu bảo tồn, cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học của Nhà nước; bảo đảm sự tham gia của nhân dân địa phương trong quá trình xây dựng và thực hiện quy hoạch bảo tồn da dạng sinh học; khuyến khích và bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân đầu tư, áp dụng tiến bộ khoa học, công nghệ, tri thức truyền thống vào việc bảo tồn, phát triển bền vững da dạng sinh học; phát triển du lịch sinh thái gắn với việc xóa đói,

định nghĩa về đa dạng sinh học là sự phong phú về nguồn gen, loài sinh vật và hệ sinh thái.

Một số nguyên tắc chung về bảo tồn da dạng sinh học cũng đã được các văn bản nêu trên đề cập. Theo đó, bảo tồn đa dạng sinh học là trách nhiệm của Nhà nước và mọi tổ chức, cá nhân; kết hợp hài hòa giữa bảo tồn với khai thác, sử dụng hợp lí đa dạng sinh học; giữa bảo tồn, khai thác, sử dụng hợp lí đa dạng sinh học với việc xóa đói, giảm nghèo; bảo tồn tại chỗ là chính, kết hợp bảo tồn tại chỗ với bảo tồn chuyển chỗ; tổ chức, cá nhân hưởng lợi từ việc khai thác, sử dụng đa dạng sinh học phải chia sẻ lợi ích với các bên có liên quan; bảo đảm hài hoà giữa lợi ích của Nhà nước với lợi ích của tổ chức, cá nhân; bảo đảm quản lí rủi ro do sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học.

Bên cạnh các nguyên tắc chung về bảo tồn và phát triển bền vững đa dạng sinh học là những chính sách lớn của Nhà nước trong lĩnh vực này, gồm: Ưu tiên bảo tồn hệ sinh thái tự nhiên quan trọng, đặc thù hoặc đại diện cho một vùng sinh thái, bảo tồn loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; bảo đảm kiểm soát việc tiếp cận nguồn gen; bảo đảm kinh phí cho hoạt động điều tra cơ bản, quan trắc, thống kê, xây dựng cơ sở dữ liệu về đa dạng sinh học và quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học; đầu tư cơ sở vật chất - kĩ thuật cho khu bảo tồn, cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học của Nhà nước; bảo đảm sự tham gia của nhân dân địa phương trong quá trình xây dựng và thực hiện quy hoạch bảo tồn da dạng sinh học; khuyến khích và bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân đầu tư, áp dụng tiến bộ khoa học, công nghệ, tri thức truyền thống vào việc bảo tồn, phát triển bền vững da dạng sinh học; phát triển du lịch sinh thái gắn với việc xóa đói,

121

giảm nghèo, bảo đảm ổn định cuộc sống của hộ gia đình, cá nhân sinh sống hợp pháp trong khu bảo tồn; phát triển bền vững vùng đệm của khu bảo tồn; phát huy nguồn lực trong nước, ngoài nước để bảo tồn và phát triển bền vững đa dạng sinh học.

Trách nhiệm quản lí nhà nước về đa dạng sinh học cũng được xác định rõ theo hướng Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về đa dạng sinh học; Bộ tài nguyên và môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lí nhà nước về đa dạng sinh học; bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện quản lí nhà nước về đa dạng sinh học theo phân công của Chính phủ; uỷ ban nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện quản lí nhà nước về đa dạng sinh học theo phân cấp của Chính phủ.

Những hành vi bị nghiêm cấm về đa dạng sinh học cũng được Luật đa dạng sinh học năm 2008 chỉ rõ, gồm: nghiêm cấm săn bắt, đánh bắt, khai thác loài hoang dã trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt của khu bảo tồn, trừ việc vì mục đích nghiên cứu khoa học; lấn chiếm đất đai, phá hoại cảnh quan, huỷ hoại hệ sinh thái tự nhiên, nuôi trồng các loài ngoại lai xâm hại trong khu bảo tồn; nghiêm cấm xây dựng công trình, nhà ở trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt của khu bảo tồn, trừ công trình phục vụ mục đích quốc phòng, an ninh; xây dựng công trình, nhà ở trái phép trong phân khu phục hồi sinh thái của khu bảo tồn; nghiêm cấm điều tra, khảo sát, thăm dò, khai thác khoáng sản; chăn nuôi gia súc, gia cầm quy mô trang trại, nuôi trồng thuỷ sản quy mô công nghiệp; cư trú trái phép, gây ô nhiễm môi trường trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt và phân khu phục hồi sinh thái của khu bảo tồn; nghiêm cấm săn bắt, đánh bắt, khai thác bộ phận cơ thể, giết, tiêu thụ, vận chuyển, mua, bán trái phép loài thuộc Danh mục loài

giảm nghèo, bảo đảm ổn định cuộc sống của hộ gia đình, cá nhân sinh sống hợp pháp trong khu bảo tồn; phát triển bền vững vùng đệm của khu bảo tồn; phát huy nguồn lực trong nước, ngoài nước để bảo tồn và phát triển bền vững đa dạng sinh học.

Trách nhiệm quản lí nhà nước về đa dạng sinh học cũng được xác định rõ theo hướng Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về đa dạng sinh học; Bộ tài nguyên và môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lí nhà nước về đa dạng sinh học; bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện quản lí nhà nước về đa dạng sinh học theo phân công của Chính phủ; uỷ ban nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện quản lí nhà nước về đa dạng sinh học theo phân cấp của Chính phủ.

Những hành vi bị nghiêm cấm về đa dạng sinh học cũng được Luật đa dạng sinh học năm 2008 chỉ rõ, gồm: nghiêm cấm săn bắt, đánh bắt, khai thác loài hoang dã trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt của khu bảo tồn, trừ việc vì mục đích nghiên cứu khoa học; lấn chiếm đất đai, phá hoại cảnh quan, huỷ hoại hệ sinh thái tự nhiên, nuôi trồng các loài ngoại lai xâm hại trong khu bảo tồn; nghiêm cấm xây dựng công trình, nhà ở trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt của khu bảo tồn, trừ công trình phục vụ mục đích quốc phòng, an ninh; xây dựng công trình, nhà ở trái phép trong phân khu phục hồi sinh thái của khu bảo tồn; nghiêm cấm điều tra, khảo sát, thăm dò, khai thác khoáng sản; chăn nuôi gia súc, gia cầm quy mô trang trại, nuôi trồng thuỷ sản quy mô công nghiệp; cư trú trái phép, gây ô nhiễm môi trường trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt và phân khu phục hồi sinh thái của khu bảo tồn; nghiêm cấm săn bắt, đánh bắt, khai thác bộ phận cơ thể, giết, tiêu thụ, vận chuyển, mua, bán trái phép loài thuộc Danh mục loài

122

nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; quảng cáo, tiếp thị, tiêu thụ trái phép sản phẩm có nguồn gốc từ loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; nghiêm cấm nuôi sinh sản, nuôi sinh trưởng và trồng cấy nhân tạo trái phép loài động vật, thực vật hoang dã thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; nghiêm cấm nhập khẩu, phóng thích trái phép sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen; nghiêm cấm nhập khẩu, phát triển loài ngoại lai xâm hại; nghiêm cấm tiếp cận trái phép nguồn gen thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; nghiêm cấm chuyển đổi trái phép mục đích sử dụng đất trong khu bảo tồn.

Các giải pháp bảo vệ da dạng sinh học cũng có thể tìm thấy trong một số lĩnh vực pháp luật công như pháp luật hình sự, pháp luật hành chính. Bộ luật hình sự năm 1999 đã dành cho việc bảo vệ môi trường và da dạng sinh học một chương riêng, Chương XVII về "Các tội phạm về môi trường". Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật hình sự năm 2009 cũng đã hoàn thiện thêm một bước các quy định về tội phạm môi trường.

Những điều liên quan trực tiếp đến bảo vệ đa dạng sinh học bao gồm: Điều 188 về tội huỷ hoại nguồn lợi thuỷ sản; Điều 189 về tội huỷ hoại rừng; Điều 190 về tội vi phạm các quy định về bảo vệ động vật thuộc danh mục loài nguy cấp, quý hiếm, được ưu tiên bảo vệ; Điều 191 về tội vi phạm các quy định về quản lí khu bảo tồn thiên nhiên; Điều 191a về tội nhập khẩu, phát tán các loài ngoại lai xâm hại. Việc áp dụng trách nhiệm hình sự đối với các hành vi xâm hại đa dạng sinh học nói riêng và môi trường nói chung cho thấy tầm quan trọng của vấn đề và thể hiện sự nghiêm túc của Nhà nước Việt Nam đối với các cam kết quốc tế phát sinh từ việc tham gia Công ước đa dạng sinh học.

nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; quảng cáo, tiếp thị, tiêu thụ trái phép sản phẩm có nguồn gốc từ loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; nghiêm cấm nuôi sinh sản, nuôi sinh trưởng và trồng cấy nhân tạo trái phép loài động vật, thực vật hoang dã thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; nghiêm cấm nhập khẩu, phóng thích trái phép sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen; nghiêm cấm nhập khẩu, phát triển loài ngoại lai xâm hại; nghiêm cấm tiếp cận trái phép nguồn gen thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; nghiêm cấm chuyển đổi trái phép mục đích sử dụng đất trong khu bảo tồn.

Các giải pháp bảo vệ da dạng sinh học cũng có thể tìm thấy trong một số lĩnh vực pháp luật công như pháp luật hình sự, pháp luật hành chính. Bộ luật hình sự năm 1999 đã dành cho việc bảo vệ môi trường và da dạng sinh học một chương riêng, Chương XVII về "Các tội phạm về môi trường". Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật hình sự năm 2009 cũng đã hoàn thiện thêm một bước các quy định về tội phạm môi trường.

Những điều liên quan trực tiếp đến bảo vệ đa dạng sinh học bao gồm: Điều 188 về tội huỷ hoại nguồn lợi thuỷ sản; Điều 189 về tội huỷ hoại rừng; Điều 190 về tội vi phạm các quy định về bảo vệ động vật thuộc danh mục loài nguy cấp, quý hiếm, được ưu tiên bảo vệ; Điều 191 về tội vi phạm các quy định về quản lí khu bảo tồn thiên nhiên; Điều 191a về tội nhập khẩu, phát tán các loài ngoại lai xâm hại. Việc áp dụng trách nhiệm hình sự đối với các hành vi xâm hại đa dạng sinh học nói riêng và môi trường nói chung cho thấy tầm quan trọng của vấn đề và thể hiện sự nghiêm túc của Nhà nước Việt Nam đối với các cam kết quốc tế phát sinh từ việc tham gia Công ước đa dạng sinh học.

123

2.2. Những cấu thành chủ yếu của pháp luật về đa dạng sinh học

2.2.1. Pháp luật về quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học

Pháp luật đa dạng sinh học chia quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học ra làm hai (02) loại: Quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học và quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học cấp tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương, trong đó quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học lại được chia làm hai (02) loại: Quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước và quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của bộ, cơ quan ngang bộ.

Việc lập quy hoạch quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước phải dựa vào các căn cứ: Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh; chiến lược bảo vệ môi trường; quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực; kết quả điều tra cơ bản về đa dạng sinh học, điều kiện tự nhiên, kinh tế-xã hội; kết quả thực hiện quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học trước đó; thực trạng và dự báo nhu cầu khai thác, sử dụng đa dạng sinh học; nguồn lực để thực hiện quy hoạch (Điều 8 Luật đa dạng sinh học năm 2008). Còn việc lập quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phải dựa trên các căn cứ: Quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh của địa phương; quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước; quy hoạch sử dụng đất của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; kết quả thực hiện quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trước đó; hiện trạng đa dạng sinh học, điều kiện tự nhiên, kinh tế-xã hội đặc thù của địa phương nơi dự kiến thành lập khu bảo tồn; nhu cầu bảo tồn, khai thác đa dạng sinh học của địa phương; nguồn lực để thực hiện quy hoạch (Điều 12 Luật đa dạng sinh học năm 2008).

2.2. Những cấu thành chủ yếu của pháp luật về đa dạng sinh học

2.2.1. Pháp luật về quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học

Pháp luật đa dạng sinh học chia quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học ra làm hai (02) loại: Quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học và quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học cấp tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương, trong đó quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học lại được chia làm hai (02) loại: Quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước và quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của bộ, cơ quan ngang bộ.

Việc lập quy hoạch quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước phải dựa vào các căn cứ: Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh; chiến lược bảo vệ môi trường; quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực; kết quả điều tra cơ bản về đa dạng sinh học, điều kiện tự nhiên, kinh tế-xã hội; kết quả thực hiện quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học trước đó; thực trạng và dự báo nhu cầu khai thác, sử dụng đa dạng sinh học; nguồn lực để thực hiện quy hoạch (Điều 8 Luật đa dạng sinh học năm 2008). Còn việc lập quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phải dựa trên các căn cứ: Quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh của địa phương; quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước; quy hoạch sử dụng đất của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; kết quả thực hiện quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trước đó; hiện trạng đa dạng sinh học, điều kiện tự nhiên, kinh tế-xã hội đặc thù của địa phương nơi dự kiến thành lập khu bảo tồn; nhu cầu bảo tồn, khai thác đa dạng sinh học của địa phương; nguồn lực để thực hiện quy hoạch (Điều 12 Luật đa dạng sinh học năm 2008).

124

Nội dung quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước, gồm: Phương hướng, mục tiêu bảo tồn đa dạng sinh học; đánh giá điều kiện tự nhiên, kinh tế-xã hội, hiện trạng đa dạng sinh học; quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, địa phương; nguồn lực để thực hiện quy hoạch; vị trí địa lí, giới hạn, biện pháp tổ chức quản lí, bảo vệ hành lang đa dạng sinh học; vị trí địa lí, diện tích, chức năng sinh thái, biện pháp tổ chức quản lí, bảo vệ và phát triển bền vững hệ sinh thái tự nhiên; vị trí địa lí, diện tích, ranh giới và bản đồ các khu vực dự kiến thành lập khu bảo tồn, loại hình khu bảo tồn; biện pháp tổ chức quản lí khu bảo tồn; giải pháp ổn định cuộc sống của hộ gia đình, cá nhân sinh sống hợp pháp trong khu bảo tồn; nhu cầu bảo tồn chuyển chỗ; loại hình, số lượng, phân bố và kế hoạch phát triển các cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học; đánh giá môi trường chiến lược dự án quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học; tổ chức thực hiện quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học (Điều 9 Luật đa dạng sinh học năm 2008). Còn nội dung quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương gồm: Phương hướng, mục tiêu bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; đánh giá hiện trạng đa dạng sinh học, điều kiện tự nhiên, kinh tế-xã hội nơi dự kiến thành lập khu bảo tồn cấp tỉnh; vị trí địa lí, diện tích, ranh giới và bản đồ khu vực dự kiến thành lập khu bảo tồn, loại hình khu bảo tồn; biện pháp tổ chức quản lí khu bảo tồn; giải pháp ổn định cuộc sống của hộ gia đình, cá nhân sinh sống hợp pháp trong khu bảo tồn; nhu cầu bảo tồn chuyển chỗ; loại hình, số lượng, phân bố và kế hoạch phát triển các cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; tổ chức thực hiện quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (Điều 13 Luật đa dạng sinh học năm 2008).

Nội dung quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước, gồm: Phương hướng, mục tiêu bảo tồn đa dạng sinh học; đánh giá điều kiện tự nhiên, kinh tế-xã hội, hiện trạng đa dạng sinh học; quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, địa phương; nguồn lực để thực hiện quy hoạch; vị trí địa lí, giới hạn, biện pháp tổ chức quản lí, bảo vệ hành lang đa dạng sinh học; vị trí địa lí, diện tích, chức năng sinh thái, biện pháp tổ chức quản lí, bảo vệ và phát triển bền vững hệ sinh thái tự nhiên; vị trí địa lí, diện tích, ranh giới và bản đồ các khu vực dự kiến thành lập khu bảo tồn, loại hình khu bảo tồn; biện pháp tổ chức quản lí khu bảo tồn; giải pháp ổn định cuộc sống của hộ gia đình, cá nhân sinh sống hợp pháp trong khu bảo tồn; nhu cầu bảo tồn chuyển chỗ; loại hình, số lượng, phân bố và kế hoạch phát triển các cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học; đánh giá môi trường chiến lược dự án quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học; tổ chức thực hiện quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học (Điều 9 Luật đa dạng sinh học năm 2008). Còn nội dung quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương gồm: Phương hướng, mục tiêu bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; đánh giá hiện trạng đa dạng sinh học, điều kiện tự nhiên, kinh tế-xã hội nơi dự kiến thành lập khu bảo tồn cấp tỉnh; vị trí địa lí, diện tích, ranh giới và bản đồ khu vực dự kiến thành lập khu bảo tồn, loại hình khu bảo tồn; biện pháp tổ chức quản lí khu bảo tồn; giải pháp ổn định cuộc sống của hộ gia đình, cá nhân sinh sống hợp pháp trong khu bảo tồn; nhu cầu bảo tồn chuyển chỗ; loại hình, số lượng, phân bố và kế hoạch phát triển các cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; tổ chức thực hiện quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (Điều 13 Luật đa dạng sinh học năm 2008).

125

2.2.2. Pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững hệ sinh thái tự nhiên

Hệ sinh thái trong pháp luật nước ta được định nghĩa là: *"Quần xã sinh vật và các yếu tố phi sinh vật của một khu vực địa lí nhất định, có tác động qua lại và trao đổi vật chất với nhau"* (khoản 9 Điều 3 Luật đa dạng sinh học năm 2008). Định nghĩa này có nghĩa là việc bảo vệ bất cứ loài sinh vật hoặc bất cứ yếu tố phi sinh vật nào trong hệ sinh thái đều có ý nghĩa đối với việc bảo vệ bản thân hệ sinh thái đó. Tuy nhiên, cần lưu ý là pháp luật đa dạng sinh học hiện hành chỉ tập trung vào đối tượng bảo tồn và phát triển là hệ sinh thái tự nhiên. Theo đó, hệ sinh thái tự nhiên được định nghĩa là hệ sinh thái hình thành, phát triển theo quy luật tự nhiên, vẫn còn giữ được các nét hoang sơ (khoản 10 Điều 3 Luật đa dạng sinh học năm 2008). Bên cạnh đó còn có định nghĩa về hệ sinh thái tự nhiên mới, đó là hệ sinh thái mới hình thành và phát triển trên vùng bãi bồi tại cửa sông ven biển, vùng có phù sa bồi đắp và các vùng đất khác (khoản 11 Điều 3 Luật đa dạng sinh học năm 2008).

Nội dung của pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững hệ sinh thái tự nhiên được chia thành hai (02) nhóm chính là: Pháp luật về khu bảo tồn và pháp luật về phát triển bền vững các hệ sinh thái tự nhiên.

Khu bảo tồn bao gồm: Vườn quốc gia; khu dự trữ thiên nhiên; khu bảo tồn loài - sinh cảnh; khu bảo vệ cảnh quan, trong đó các khu bảo tồn phải thoả mãn các tiêu chí sau:

- Vườn quốc gia phải có hệ sinh thái tự nhiên quan trọng đối với quốc gia, quốc tế, đặc thù hoặc đại diện cho một vùng sinh thái tự nhiên; là nơi sinh sống tự nhiên thường xuyên hoặc theo mùa của ít nhất một loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý,

2.2.2. Pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững hệ sinh thái tự nhiên

Hệ sinh thái trong pháp luật nước ta được định nghĩa là: *"Quần xã sinh vật và các yếu tố phi sinh vật của một khu vực địa lí nhất định, có tác động qua lại và trao đổi vật chất với nhau"* (khoản 9 Điều 3 Luật đa dạng sinh học năm 2008). Định nghĩa này có nghĩa là việc bảo vệ bất cứ loài sinh vật hoặc bất cứ yếu tố phi sinh vật nào trong hệ sinh thái đều có ý nghĩa đối với việc bảo vệ bản thân hệ sinh thái đó. Tuy nhiên, cần lưu ý là pháp luật đa dạng sinh học hiện hành chỉ tập trung vào đối tượng bảo tồn và phát triển là hệ sinh thái tự nhiên. Theo đó, hệ sinh thái tự nhiên được định nghĩa là hệ sinh thái hình thành, phát triển theo quy luật tự nhiên, vẫn còn giữ được các nét hoang sơ (khoản 10 Điều 3 Luật đa dạng sinh học năm 2008). Bên cạnh đó còn có định nghĩa về hệ sinh thái tự nhiên mới, đó là hệ sinh thái mới hình thành và phát triển trên vùng bãi bồi tại cửa sông ven biển, vùng có phù sa bồi đắp và các vùng đất khác (khoản 11 Điều 3 Luật đa dạng sinh học năm 2008).

Nội dung của pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững hệ sinh thái tự nhiên được chia thành hai (02) nhóm chính là: Pháp luật về khu bảo tồn và pháp luật về phát triển bền vững các hệ sinh thái tự nhiên.

Khu bảo tồn bao gồm: Vườn quốc gia; khu dự trữ thiên nhiên; khu bảo tồn loài - sinh cảnh; khu bảo vệ cảnh quan, trong đó các khu bảo tồn phải thoả mãn các tiêu chí sau:

- Vườn quốc gia phải có hệ sinh thái tự nhiên quan trọng đối với quốc gia, quốc tế, đặc thù hoặc đại diện cho một vùng sinh thái tự nhiên; là nơi sinh sống tự nhiên thường xuyên hoặc theo mùa của ít nhất một loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý,

126

hiếm được ưu tiên bảo vệ; có giá trị đặc biệt về khoa học, giáo dục; có cảnh quan môi trường, nét đẹp độc đáo của tự nhiên, có giá trị du lịch sinh thái.

- Khu dự trữ thiên nhiên cấp quốc gia phải có hệ sinh thái tự nhiên quan trọng đối với quốc gia, quốc tế, đặc thù hoặc đại diện cho một vùng sinh thái tự nhiên; có giá trị đặc biệt về khoa học, giáo dục hoặc du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng. Khu dự trữ thiên nhiên cấp tỉnh là khu thuộc quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nhằm mục đích bảo tồn các hệ sinh thái tự nhiên trên địa bàn.

- Khu bảo tồn loài - sinh cảnh cấp quốc gia phải là nơi sinh sống tự nhiên thường xuyên hoặc theo mùa của ít nhất một loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; có giá trị đặc biệt về khoa học, giáo dục. Khu bảo tồn loài - sinh cảnh cấp tỉnh là khu thuộc quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nhằm mục đích bảo tồn các loài hoang dã trên địa bàn.

- Khu bảo vệ cảnh quan cấp quốc gia phải có hệ sinh thái đặc thù; có cảnh quan môi trường, nét đẹp độc đáo của tự nhiên; có giá trị về khoa học, giáo dục, du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng. Khu bảo vệ cảnh quan cấp tỉnh là khu thuộc quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nhằm mục đích bảo vệ cảnh quan trên địa bàn.

Khu bảo tồn cấp quốc gia do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập. Quyết định thành lập khu bảo tồn cấp quốc gia phải có các nội dung: Vị trí địa lí, ranh giới, diện tích khu bảo tồn và vùng đệm; vị trí địa lí, ranh giới, diện tích phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, phân khu phục hồi sinh thái, phân khu dịch vụ - hành chính; mục đích bảo tồn đa dạng sinh học của khu bảo tồn;

hiếm được ưu tiên bảo vệ; có giá trị đặc biệt về khoa học, giáo dục; có cảnh quan môi trường, nét đẹp độc đáo của tự nhiên, có giá trị du lịch sinh thái.

- Khu dự trữ thiên nhiên cấp quốc gia phải có hệ sinh thái tự nhiên quan trọng đối với quốc gia, quốc tế, đặc thù hoặc đại diện cho một vùng sinh thái tự nhiên; có giá trị đặc biệt về khoa học, giáo dục hoặc du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng. Khu dự trữ thiên nhiên cấp tỉnh là khu thuộc quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nhằm mục đích bảo tồn các hệ sinh thái tự nhiên trên địa bàn.

- Khu bảo tồn loài - sinh cảnh cấp quốc gia phải là nơi sinh sống tự nhiên thường xuyên hoặc theo mùa của ít nhất một loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; có giá trị đặc biệt về khoa học, giáo dục. Khu bảo tồn loài - sinh cảnh cấp tỉnh là khu thuộc quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nhằm mục đích bảo tồn các loài hoang dã trên địa bàn.

- Khu bảo vệ cảnh quan cấp quốc gia phải có hệ sinh thái đặc thù; có cảnh quan môi trường, nét đẹp độc đáo của tự nhiên; có giá trị về khoa học, giáo dục, du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng. Khu bảo vệ cảnh quan cấp tỉnh là khu thuộc quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nhằm mục đích bảo vệ cảnh quan trên địa bàn.

Khu bảo tồn cấp quốc gia do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập. Quyết định thành lập khu bảo tồn cấp quốc gia phải có các nội dung: Vị trí địa lí, ranh giới, diện tích khu bảo tồn và vùng đệm; vị trí địa lí, ranh giới, diện tích phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, phân khu phục hồi sinh thái, phân khu dịch vụ - hành chính; mục đích bảo tồn đa dạng sinh học của khu bảo tồn;

127

kế hoạch phục hồi các hệ sinh thái tự nhiên trong khu bảo tồn; phương án ổn định hoặc di dời hộ gia đình, cá nhân sinh sống trong khu bảo tồn; phương án chuyển đổi mục đích sử dụng đất trong khu bảo tồn; chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của ban quản lí khu bảo tồn.

Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập khu bảo tồn cấp tỉnh sau khi có ý kiến của uỷ ban nhân dân các cấp có liên quan, ý kiến cộng đồng dân cư sinh sống hợp pháp trong khu vực dự kiến thành lập khu bảo tồn hoặc tiếp giáp với khu bảo tồn và ý kiến chấp thuận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lí khu bảo tồn.

Khu bảo tồn có ba (03) phân khu chức năng: Phân khu bảo vệ nghiêm ngặt; phân khu phục hồi sinh thái; phân khu dịch vụ - hành chính. Khu bảo tồn phải được cắm mốc để xác lập ranh giới; phân khu bảo vệ nghiêm ngặt trong khu bảo tồn phải được xác định diện tích, vị trí trên thực địa hoặc tọa độ trên mặt nước biển. Ban quản lí khu bảo tồn hoặc tổ chức được giao quản lí khu bảo tồn chủ trì phối hợp với uỷ ban nhân dân các cấp nơi có khu bảo tồn tổ chức việc cắm mốc phân định ranh giới khu bảo tồn.

Khu bảo tồn cấp quốc gia có ban quản lí. Ban quản lí khu bảo tồn cấp quốc gia là đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ về tài chính hoặc đơn vị sự nghiệp công lập chưa tự chủ về tài chính. Căn cứ vào tình hình thực tế của địa phương, khu bảo tồn cấp tỉnh được giao cho ban quản lí là đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ về tài chính hoặc đơn vị sự nghiệp công lập chưa tự chủ về tài chính hoặc tổ chức được giao quản lí khu bảo tồn theo quy định của pháp luật.

Pháp luật da dạng sinh học còn quy định quyền và trách nhiệm của ban quản lí, tổ chức được giao quản lí khu bảo tồn; quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sinh sống hợp pháp trong khu

kế hoạch phục hồi các hệ sinh thái tự nhiên trong khu bảo tồn; phương án ổn định hoặc di dời hộ gia đình, cá nhân sinh sống trong khu bảo tồn; phương án chuyển đổi mục đích sử dụng đất trong khu bảo tồn; chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của ban quản lí khu bảo tồn.

Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập khu bảo tồn cấp tỉnh sau khi có ý kiến của uỷ ban nhân dân các cấp có liên quan, ý kiến cộng đồng dân cư sinh sống hợp pháp trong khu vực dự kiến thành lập khu bảo tồn hoặc tiếp giáp với khu bảo tồn và ý kiến chấp thuận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lí khu bảo tồn.

Khu bảo tồn có ba (03) phân khu chức năng: Phân khu bảo vệ nghiêm ngặt; phân khu phục hồi sinh thái; phân khu dịch vụ - hành chính. Khu bảo tồn phải được cắm mốc để xác lập ranh giới; phân khu bảo vệ nghiêm ngặt trong khu bảo tồn phải được xác định diện tích, vị trí trên thực địa hoặc tọa độ trên mặt nước biển. Ban quản lí khu bảo tồn hoặc tổ chức được giao quản lí khu bảo tồn chủ trì phối hợp với uỷ ban nhân dân các cấp nơi có khu bảo tồn tổ chức việc cắm mốc phân định ranh giới khu bảo tồn.

Khu bảo tồn cấp quốc gia có ban quản lí. Ban quản lí khu bảo tồn cấp quốc gia là đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ về tài chính hoặc đơn vị sự nghiệp công lập chưa tự chủ về tài chính. Căn cứ vào tình hình thực tế của địa phương, khu bảo tồn cấp tỉnh được giao cho ban quản lí là đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ về tài chính hoặc đơn vị sự nghiệp công lập chưa tự chủ về tài chính hoặc tổ chức được giao quản lí khu bảo tồn theo quy định của pháp luật.

Pháp luật da dạng sinh học còn quy định quyền và trách nhiệm của ban quản lí, tổ chức được giao quản lí khu bảo tồn; quyền và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân sinh sống hợp pháp trong khu

128

bảo tồn; quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân có hoạt động hợp pháp trong khu bảo tồn; quản lí vùng đệm của khu bảo tồn (các điều 29, 30, 31, 32 Luật đa dạng sinh học năm 2008).

Ngoài khu bảo tồn, các hệ sinh thái tự nhiên khác phải được điều tra, đánh giá và xác lập chế độ phát triển bền vững. Cụ thể là hệ sinh thái rừng tự nhiên phải được điều tra, đánh giá và xác lập chế độ phát triển bền vững theo quy định của pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng và các quy định khác của pháp luật có liên quan. Hệ sinh thái tự nhiên trên biển phải được điều tra, đánh giá và xác lập chế độ phát triển bền vững theo quy định của pháp luật về thuỷ sản và các quy định khác của pháp luật có liên quan. Hệ sinh thái tự nhiên trên các vùng đất ngập nước tự nhiên, vùng núi đá vôi, vùng đất chưa sử dụng không thuộc các đối tượng trên được điều tra, đánh giá và xác lập chế độ phát triển bền vững theo quy định của Luật đa dạng sinh học và các quy định khác của pháp luật có liên quan.

2.2.3. Pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững các loài sinh vật

Nội dung chính của pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững các loài sinh vật bao gồm ba (03) nhóm chính: pháp luật về bảo vệ loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; pháp luật về phát triển bền vững các loài sinh vật và pháp luật về kiểm soát loài ngoại lai xâm hại.

- Loài được xem xét đưa vào Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ bao gồm: Loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp, quý, hiếm; giống cây trồng, giống vật nuôi, vi sinh vật và nấm nguy cấp, quý, hiếm.

Việc đề nghị đưa vào hoặc đưa ra khỏi Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ do các tổ chức, cá nhân thực

bảo tồn; quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân có hoạt động hợp pháp trong khu bảo tồn; quản lí vùng đệm của khu bảo tồn (các điều 29, 30, 31, 32 Luật đa dạng sinh học năm 2008).

Ngoài khu bảo tồn, các hệ sinh thái tự nhiên khác phải được điều tra, đánh giá và xác lập chế độ phát triển bền vững. Cụ thể là hệ sinh thái rừng tự nhiên phải được điều tra, đánh giá và xác lập chế độ phát triển bền vững theo quy định của pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng và các quy định khác của pháp luật có liên quan. Hệ sinh thái tự nhiên trên biển phải được điều tra, đánh giá và xác lập chế độ phát triển bền vững theo quy định của pháp luật về thuỷ sản và các quy định khác của pháp luật có liên quan. Hệ sinh thái tự nhiên trên các vùng đất ngập nước tự nhiên, vùng núi đá vôi, vùng đất chưa sử dụng không thuộc các đối tượng trên được điều tra, đánh giá và xác lập chế độ phát triển bền vững theo quy định của Luật đa dạng sinh học và các quy định khác của pháp luật có liên quan.

2.2.3. Pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững các loài sinh vật

Nội dung chính của pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững các loài sinh vật bao gồm ba (03) nhóm chính: pháp luật về bảo vệ loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; pháp luật về phát triển bền vững các loài sinh vật và pháp luật về kiểm soát loài ngoại lai xâm hại.

- Loài được xem xét đưa vào Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ bao gồm: Loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp, quý, hiếm; giống cây trồng, giống vật nuôi, vi sinh vật và nấm nguy cấp, quý, hiếm.

Việc đề nghị đưa vào hoặc đưa ra khỏi Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ do các tổ chức, cá nhân thực

129

hiện đề tài, dự án điều tra, nghiên cứu về loài sinh vật ở Việt Nam; tổ chức, cá nhân được giao quản lí rừng, khu bảo tồn, vùng đất ngập nước, biển và hệ sinh thái tự nhiên khác; hội, hiệp hội và tổ chức khác về khoa học và công nghệ, môi trường.

Chính phủ quyết định loài được đưa vào hoặc đưa ra khỏi Danh mục loài nguy cấp, quý hiếm được ưu tiên bảo vệ với các nội dung chính, gồm: Tên loài; đặc tính cơ bản của loài; chế độ quản lí, bảo vệ đặc thù; Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ phải được công bố công khai trên phương tiện thông tin đại chúng; định kì 3 năm một lần hoặc khi có nhu cầu, loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ phải được điều tra, đánh giá quần thể để sửa đổi, bổ sung.

Khu vực có loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ sinh sống tự nhiên thường xuyên hoặc theo mùa phải được điều tra, đánh giá để lập dự án thành lập khu bảo tồn. Nhà nước thành lập hoặc giao cho tổ chức, cá nhân thành lập cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học để bảo tồn loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ. Việc đưa loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ vào nuôi, trồng tại cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học và việc thả loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ từ cơ sở cứu hộ vào nơi sinh sống tự nhiên của chúng phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận bằng văn bản.

- Việc phát triển bền vững các loài sinh vật được thực hiện qua các quy định của pháp luật về cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học. Theo đó, cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học được thành lập nhằm mục đích bảo tồn đa dạng sinh học, nghiên cứu khoa học, du lịch sinh thái, bao gồm: Cơ sở nuôi, trồng loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; cơ sở cứu hộ loài hoang

hiện đề tài, dự án điều tra, nghiên cứu về loài sinh vật ở Việt Nam; tổ chức, cá nhân được giao quản lí rừng, khu bảo tồn, vùng đất ngập nước, biển và hệ sinh thái tự nhiên khác; hội, hiệp hội và tổ chức khác về khoa học và công nghệ, môi trường.

Chính phủ quyết định loài được đưa vào hoặc đưa ra khỏi Danh mục loài nguy cấp, quý hiếm được ưu tiên bảo vệ với các nội dung chính, gồm: Tên loài; đặc tính cơ bản của loài; chế độ quản lí, bảo vệ đặc thù; Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ phải được công bố công khai trên phương tiện thông tin đại chúng; định kì 3 năm một lần hoặc khi có nhu cầu, loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ phải được điều tra, đánh giá quần thể để sửa đổi, bổ sung.

Khu vực có loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ sinh sống tự nhiên thường xuyên hoặc theo mùa phải được điều tra, đánh giá để lập dự án thành lập khu bảo tồn. Nhà nước thành lập hoặc giao cho tổ chức, cá nhân thành lập cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học để bảo tồn loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ. Việc đưa loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ vào nuôi, trồng tại cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học và việc thả loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ từ cơ sở cứu hộ vào nơi sinh sống tự nhiên của chúng phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận bằng văn bản.

- Việc phát triển bền vững các loài sinh vật được thực hiện qua các quy định của pháp luật về cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học. Theo đó, cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học được thành lập nhằm mục đích bảo tồn đa dạng sinh học, nghiên cứu khoa học, du lịch sinh thái, bao gồm: Cơ sở nuôi, trồng loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; cơ sở cứu hộ loài hoang

130

dã; cơ sở lưu giữ giống cây trồng, vật nuôi, vi sinh vật và nấm đặc hữu, nguy cấp, quý, hiếm có giá trị đặc biệt về khoa học, y tế, kinh tế, sinh thái, cảnh quan, môi trường hoặc văn hóa - lịch sử; cơ sở lưu giữ, bảo quản nguồn gen và mẫu vật di truyền. Pháp luật còn quy định quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân quản lí cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học.

Việc phát triển bền vững các loài sinh vật còn thể hiện qua các quy định về loài hoang dã bị cấm khai thác và loài hoang dã được khai thác có điều kiện trong tự nhiên; quy định về nuôi, trồng loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; quy định về trao đổi, xuất khẩu, nhập khẩu, mua, bán, tặng cho, lưu giữ, vận chuyển các loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ và mẫu vật di truyền, sản phẩm của chúng; quy định về cứu hộ loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; quy định về bảo vệ giống cây trồng, vật nuôi đặc hữu hoặc có giá trị đang bị đe dọa tuyệt chủng; quy định về bảo vệ loài vi sinh vật và nấm đặc hữu hoặc có giá trị đang bị đe doạ tuyệt chủng.

- Kiểm soát loài ngoại lai xâm hại được thực hiện qua các quy định về điều tra và lập Danh mục loài ngoại lai xâm hại; kiểm soát việc nhập khẩu loài ngoại lai xâm hại, sự xâm nhập từ bên ngoài của loài ngoại lai; kiểm soát việc nuôi trồng loài ngoại lai có nguy cơ xâm hại; kiểm soát sự lây lan, phát triển của loài ngoại lai xâm hại.

Thông tin về loài ngoại lai xâm hại phải được công khai. Bộ tài nguyên và môi trường, Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm công khai Danh mục loài ngoại lai xâm hại, thông tin về khu vực phân bố, mức độ xâm hại của loài ngoại lai xâm hại trên trang thông tin điện tử của

dã; cơ sở lưu giữ giống cây trồng, vật nuôi, vi sinh vật và nấm đặc hữu, nguy cấp, quý, hiếm có giá trị đặc biệt về khoa học, y tế, kinh tế, sinh thái, cảnh quan, môi trường hoặc văn hóa - lịch sử; cơ sở lưu giữ, bảo quản nguồn gen và mẫu vật di truyền. Pháp luật còn quy định quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân quản lí cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học.

Việc phát triển bền vững các loài sinh vật còn thể hiện qua các quy định về loài hoang dã bị cấm khai thác và loài hoang dã được khai thác có điều kiện trong tự nhiên; quy định về nuôi, trồng loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; quy định về trao đổi, xuất khẩu, nhập khẩu, mua, bán, tặng cho, lưu giữ, vận chuyển các loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ và mẫu vật di truyền, sản phẩm của chúng; quy định về cứu hộ loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; quy định về bảo vệ giống cây trồng, vật nuôi đặc hữu hoặc có giá trị đang bị đe dọa tuyệt chủng; quy định về bảo vệ loài vi sinh vật và nấm đặc hữu hoặc có giá trị đang bị đe doạ tuyệt chủng.

- Kiểm soát loài ngoại lai xâm hại được thực hiện qua các quy định về điều tra và lập Danh mục loài ngoại lai xâm hại; kiểm soát việc nhập khẩu loài ngoại lai xâm hại, sự xâm nhập từ bên ngoài của loài ngoại lai; kiểm soát việc nuôi trồng loài ngoại lai có nguy cơ xâm hại; kiểm soát sự lây lan, phát triển của loài ngoại lai xâm hại.

Thông tin về loài ngoại lai xâm hại phải được công khai. Bộ tài nguyên và môi trường, Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm công khai Danh mục loài ngoại lai xâm hại, thông tin về khu vực phân bố, mức độ xâm hại của loài ngoại lai xâm hại trên trang thông tin điện tử của

131

mình. Cơ quan hải quan và các cơ quan có thẩm quyền tại cửa khẩu có trách nhiệm niêm yết Danh mục loài ngoại lai xâm hại tại cửa khẩu. Các cơ quan thông tin đại chúng có trách nhiệm đựa tin, tuyên truyền về loài ngoại lai xâm hại và biện pháp kiểm soát, cô lập, diệt trừ loài ngoại lai xâm hại.

2.2.4. Pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững tài nguyên di truyền

Nội dung của pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững tài nguyên di truyền gồm ba (03) nhóm: pháp luật về quản lí, tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích từ nguồn gen: pháp luật về lưu giữ, bảo quản mẫu vật di truyền, đánh giá nguồn gen, quản lí thông tin về nguồn gen, bản quyền tri thức truyền thống về nguồn gen; pháp luật về quản lí rủi ro do sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học.

- Việc quản lí nguồn gen được xác định thuộc trách nhiệm của Nhà nước. Nhà nước thống nhất quản lí toàn bộ nguồn gen trên lãnh thổ Việt Nam. Nhà nước giao cho ban quản lí khu bảo tồn, tổ chức được giao quản lí khu bảo tồn quản lí nguồn gen trong khu bảo tồn; chủ cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học, cơ sở nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, cơ sở lưu giữ, bảo quản nguồn gen quản lí nguồn gen thuộc cơ sở của mình; tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được giao quản lí, sử dụng đất, rừng, mặt nước quản lí nguồn gen thuộc phạm vi được giao quản lí, sử dụng; uỷ ban nhân dân cấp xã quản lí nguồn gen trên địa bàn, trừ các trường hợp nêu trên. Pháp luật còn quy định quyền và nghĩa vụ của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được giao quản lí nguồn gen;

Việc tiếp cận nguồn gen được tiến hành theo trình tự, thủ tục: Đăng kí tiếp cận nguồn gen; hợp đồng bằng văn bản với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được giao quản lí nguồn gen về việc

mình. Cơ quan hải quan và các cơ quan có thẩm quyền tại cửa khẩu có trách nhiệm niêm yết Danh mục loài ngoại lai xâm hại tại cửa khẩu. Các cơ quan thông tin đại chúng có trách nhiệm đựa tin, tuyên truyền về loài ngoại lai xâm hại và biện pháp kiểm soát, cô lập, diệt trừ loài ngoại lai xâm hại.

2.2.4. Pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững tài nguyên di truyền

Nội dung của pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững tài nguyên di truyền gồm ba (03) nhóm: pháp luật về quản lí, tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích từ nguồn gen: pháp luật về lưu giữ, bảo quản mẫu vật di truyền, đánh giá nguồn gen, quản lí thông tin về nguồn gen, bản quyền tri thức truyền thống về nguồn gen; pháp luật về quản lí rủi ro do sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học.

- Việc quản lí nguồn gen được xác định thuộc trách nhiệm của Nhà nước. Nhà nước thống nhất quản lí toàn bộ nguồn gen trên lãnh thổ Việt Nam. Nhà nước giao cho ban quản lí khu bảo tồn, tổ chức được giao quản lí khu bảo tồn quản lí nguồn gen trong khu bảo tồn; chủ cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học, cơ sở nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, cơ sở lưu giữ, bảo quản nguồn gen quản lí nguồn gen thuộc cơ sở của mình; tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được giao quản lí, sử dụng đất, rừng, mặt nước quản lí nguồn gen thuộc phạm vi được giao quản lí, sử dụng; uỷ ban nhân dân cấp xã quản lí nguồn gen trên địa bàn, trừ các trường hợp nêu trên. Pháp luật còn quy định quyền và nghĩa vụ của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được giao quản lí nguồn gen;

Việc tiếp cận nguồn gen được tiến hành theo trình tự, thủ tục: Đăng kí tiếp cận nguồn gen; hợp đồng bằng văn bản với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được giao quản lí nguồn gen về việc

132

tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích; đề nghị cấp giấy phép tiếp cận nguồn gen.

Sau khi đăng kí, tổ chức, cá nhân có nhu cầu tiếp cận nguồn gen phải hợp đồng bằng văn bản với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được giao quản lí nguồn gen về việc tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích. Hợp đồng tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích phải có xác nhận của uỷ ban nhân dân cấp xã nơi thực hiện việc tiếp cận nguồn gen. Hợp đồng tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích phải có các nội dung chủ yếu theo quy định của pháp luật.

Việc tiếp cận nguồn gen phải được cơ quan có thẩm quyền cấp phép. Điều kiện để tổ chức, cá nhân được cấp giấy phép tiếp cận nguồn gen bao gồm: Đăng kí với cơ quan quản lí nhà nước có thẩm quyền; dã kí hợp dồng tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được giao quản lí nguồn gen; việc tiếp cận nguồn gen không thuộc các trường hợp là nguồn gen của loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ, trừ trường hợp được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép và việc sử dụng nguồn gen có nguy cơ gây hại đối với con người, môi trường, an ninh, quốc phòng và lợi ích quốc gia.

Pháp luật còn quy định rõ quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân được cấp giấy phép tiếp cận nguồn gen; việc chia sẻ lợi ích từ việc tiếp cận nguồn gen. Theo đó, lợi ích thu được từ việc tiếp cận nguồn gen phải được chia sẻ cho Nhà nước; tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được giao quản lí nguồn gen; tổ chức, cá nhân được cấp giấy phép tiếp cận nguồn gen và các bên có liên quan khác được quy định trong giấy phép tiếp cận nguồn gen. Lợi ích thu được từ việc tiếp cận nguồn gen phải được chia sẻ trên cơ sở hợp đồng tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích, các quy định khác của pháp luật có liên quan.

tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích; đề nghị cấp giấy phép tiếp cận nguồn gen.

Sau khi đăng kí, tổ chức, cá nhân có nhu cầu tiếp cận nguồn gen phải hợp đồng bằng văn bản với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được giao quản lí nguồn gen về việc tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích. Hợp đồng tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích phải có xác nhận của uỷ ban nhân dân cấp xã nơi thực hiện việc tiếp cận nguồn gen. Hợp đồng tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích phải có các nội dung chủ yếu theo quy định của pháp luật.

Việc tiếp cận nguồn gen phải được cơ quan có thẩm quyền cấp phép. Điều kiện để tổ chức, cá nhân được cấp giấy phép tiếp cận nguồn gen bao gồm: Đăng kí với cơ quan quản lí nhà nước có thẩm quyền; dã kí hợp dồng tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được giao quản lí nguồn gen; việc tiếp cận nguồn gen không thuộc các trường hợp là nguồn gen của loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ, trừ trường hợp được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép và việc sử dụng nguồn gen có nguy cơ gây hại đối với con người, môi trường, an ninh, quốc phòng và lợi ích quốc gia.

Pháp luật còn quy định rõ quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân được cấp giấy phép tiếp cận nguồn gen; việc chia sẻ lợi ích từ việc tiếp cận nguồn gen. Theo đó, lợi ích thu được từ việc tiếp cận nguồn gen phải được chia sẻ cho Nhà nước; tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được giao quản lí nguồn gen; tổ chức, cá nhân được cấp giấy phép tiếp cận nguồn gen và các bên có liên quan khác được quy định trong giấy phép tiếp cận nguồn gen. Lợi ích thu được từ việc tiếp cận nguồn gen phải được chia sẻ trên cơ sở hợp đồng tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích, các quy định khác của pháp luật có liên quan.

133

- Việc lưu giữ và bảo quản mẫu vật di truyền được quy định, gồm: Bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình tổ chức việc lưu giữ và bảo quản lâu dài mẫu vật di truyền của loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ, loài nhập khẩu phục vụ công tác nghiên cứu, nhân giống, lai tạo giống, ứng dụng và phát triển nguồn gen. Tổ chức, cá nhân phát hiện, lưu giữ mẫu vật di truyền của loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ đã bị tuyệt chủng trong tự nhiên có trách nhiệm báo cho uỷ ban nhân dân cấp xã. Sau khi nhận được thông tin, uỷ ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm báo cáo ngay với cơ quan chuyên môn về tài nguyên và môi trường của uỷ ban nhân dân cấp tỉnh để có biện pháp xử lí. Nhà nước khuyến khích tổ chức, cá nhân đầu tư lưu giữ và bảo quản lâu dài mẫu vật di truyền để hình thành ngân hàng gen phục vụ công tác bảo tồn đa dạng sinh học và phát triển kinh tế - xã hội.

Bản quyền tri thức truyền thống về nguồn gen được pháp luật quy định theo hướng Nhà nước bảo hộ bản quyền tri thức truyền thống về nguồn gen, khuyến khích và hỗ trợ tổ chức, cá nhân đăng kí bản quyền tri thức truyền thống về nguồn gen. Bộ khoa học và công nghệ chủ trì phối hợp với bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan hướng dẫn thủ tục đăng kí bản quyền tri thức truyền thống về nguồn gen.

- Trách nhiệm quản lí rủi ro do sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học được quy định như sau: Tổ chức, cá nhân nghiên cứu tạo ra sinh vật biến dổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen phải đăng kí với Bộ khoa học và công nghệ và phải có các điều kiện về cơ sở vật chất - kĩ thuật, công nghệ và cán bộ chuyên môn theo quy định của Bộ khoa học và công nghệ; tổ chức, cá nhân nhập khẩu sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi

- Việc lưu giữ và bảo quản mẫu vật di truyền được quy định, gồm: Bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình tổ chức việc lưu giữ và bảo quản lâu dài mẫu vật di truyền của loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ, loài nhập khẩu phục vụ công tác nghiên cứu, nhân giống, lai tạo giống, ứng dụng và phát triển nguồn gen. Tổ chức, cá nhân phát hiện, lưu giữ mẫu vật di truyền của loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ đã bị tuyệt chủng trong tự nhiên có trách nhiệm báo cho uỷ ban nhân dân cấp xã. Sau khi nhận được thông tin, uỷ ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm báo cáo ngay với cơ quan chuyên môn về tài nguyên và môi trường của uỷ ban nhân dân cấp tỉnh để có biện pháp xử lí. Nhà nước khuyến khích tổ chức, cá nhân đầu tư lưu giữ và bảo quản lâu dài mẫu vật di truyền để hình thành ngân hàng gen phục vụ công tác bảo tồn đa dạng sinh học và phát triển kinh tế - xã hội.

Bản quyền tri thức truyền thống về nguồn gen được pháp luật quy định theo hướng Nhà nước bảo hộ bản quyền tri thức truyền thống về nguồn gen, khuyến khích và hỗ trợ tổ chức, cá nhân đăng kí bản quyền tri thức truyền thống về nguồn gen. Bộ khoa học và công nghệ chủ trì phối hợp với bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan hướng dẫn thủ tục đăng kí bản quyền tri thức truyền thống về nguồn gen.

- Trách nhiệm quản lí rủi ro do sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học được quy định như sau: Tổ chức, cá nhân nghiên cứu tạo ra sinh vật biến dổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen phải đăng kí với Bộ khoa học và công nghệ và phải có các điều kiện về cơ sở vật chất - kĩ thuật, công nghệ và cán bộ chuyên môn theo quy định của Bộ khoa học và công nghệ; tổ chức, cá nhân nhập khẩu sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi

134

gen phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép; tổ chức, cá nhân nghiên cứu, nhập khẩu, mua, bán, phóng thích sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen phải công khai thông tin về mức độ rủi ro và các biện pháp quản lí rủi ro theo quy định của pháp luật về đa dạng sinh học.

Việc quản lí rủi ro do sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học phải phải được tiến hành qua các bước lập, thẩm định báo cáo đánh giá rủi ro do sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học; cấp giấy chứng nhận an toàn của sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen đối với đa dạng sinh học. Cụ thể là tổ chức, cá nhân nghiên cứu tạo ra, nhập khẩu, phóng thích sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen phải lập báo cáo đánh giá rủi ro do sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học.

Báo cáo đánh giá rủi ro do sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học phải có các nội dung: Mô tả biện pháp đánh giá rủi ro; mức độ rủi ro; biện pháp quản lí rủi ro. Báo cáo đánh giá rủi ro do sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học phải được cơ quan quản lí nhà nước có thẩm quyền thẩm định.

Thông tin về mức độ rủi ro và biện pháp quản lí rủi ro do sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học phải được công khai. Cụ thể là tổ chức, cá nhân nghiên cứu tạo ra, nhập khẩu, mua, bán, phóng thích sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen phải công khai thông tin về mức độ rủi ro và biện pháp quản lí rủi ro đối với đa dạng sinh học.

gen phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép; tổ chức, cá nhân nghiên cứu, nhập khẩu, mua, bán, phóng thích sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen phải công khai thông tin về mức độ rủi ro và các biện pháp quản lí rủi ro theo quy định của pháp luật về đa dạng sinh học.

Việc quản lí rủi ro do sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học phải phải được tiến hành qua các bước lập, thẩm định báo cáo đánh giá rủi ro do sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học; cấp giấy chứng nhận an toàn của sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen đối với đa dạng sinh học. Cụ thể là tổ chức, cá nhân nghiên cứu tạo ra, nhập khẩu, phóng thích sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen phải lập báo cáo đánh giá rủi ro do sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học.

Báo cáo đánh giá rủi ro do sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học phải có các nội dung: Mô tả biện pháp đánh giá rủi ro; mức độ rủi ro; biện pháp quản lí rủi ro. Báo cáo đánh giá rủi ro do sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học phải được cơ quan quản lí nhà nước có thẩm quyền thẩm định.

Thông tin về mức độ rủi ro và biện pháp quản lí rủi ro do sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học phải được công khai. Cụ thể là tổ chức, cá nhân nghiên cứu tạo ra, nhập khẩu, mua, bán, phóng thích sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen phải công khai thông tin về mức độ rủi ro và biện pháp quản lí rủi ro đối với đa dạng sinh học.

135

Cơ sở dữ liệu về sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen liên quan đến đa dạng sinh học phải được quản lí chặt chẽ. Bộ tài nguyên và môi trường thống nhất quản lí cơ sở dữ liệu về sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen liên quan đến đa dạng sinh học; xây dựng trang thông tin điện tử về sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen liên quan đến đa dạng sinh học.

Pháp luật còn quy định trách nhiệm của tổ chức, cá nhân nghiên cứu tạo ra, nhập khẩu, mua, bán, phóng thích sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen liên quan đến đa dạng sinh học; tổ chức, cá nhân nghiên cứu tạo ra, phóng thích sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen liên quan đến đa dạng sinh học và trách nhiệm của tổ chức, cá nhân cung cấp thông tin về sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen liên quan đến đa dạng sinh học...

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Phân tích khái niệm đa dạng sinh học và cho biết vai trò của đa dạng sinh học.

2. Cho biết các quy định pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững các hệ sinh thái tự nhiên.

3. Cho biết các quy định pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững các loài sinh vật.

4. Cho biết các quy định pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững tài nguyên di truyền.

Cơ sở dữ liệu về sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen liên quan đến đa dạng sinh học phải được quản lí chặt chẽ. Bộ tài nguyên và môi trường thống nhất quản lí cơ sở dữ liệu về sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen liên quan đến đa dạng sinh học; xây dựng trang thông tin điện tử về sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen liên quan đến đa dạng sinh học.

Pháp luật còn quy định trách nhiệm của tổ chức, cá nhân nghiên cứu tạo ra, nhập khẩu, mua, bán, phóng thích sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen liên quan đến đa dạng sinh học; tổ chức, cá nhân nghiên cứu tạo ra, phóng thích sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen liên quan đến đa dạng sinh học và trách nhiệm của tổ chức, cá nhân cung cấp thông tin về sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen liên quan đến đa dạng sinh học...

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Phân tích khái niệm đa dạng sinh học và cho biết vai trò của đa dạng sinh học.

2. Cho biết các quy định pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững các hệ sinh thái tự nhiên.

3. Cho biết các quy định pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững các loài sinh vật.

4. Cho biết các quy định pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững tài nguyên di truyền.

136

CHƯƠNG IV

PHÁP LUẬT VỀ ĐÁNH GIÁ MÔI TRƯỜNG

I. KHÁI NIỆM ĐÁNH GIÁ MÔI TRƯỜNG

Đánh giá môi trường là thuật ngữ được sử dụng để chỉ các hoạt động phân tích, đánh giá những ảnh hưởng đến môi trường khi triển khai các hoạt động phát triển. Đánh giá môi trường bao gồm: Đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC), đánh giá tác động môi trường (ĐTM) và cam kết bảo vệ môi trường (CBM), trong đó CBM có thể được hiểu là ĐTM ở dạng ở dạng đơn giản.

1.1. Sơ lược quá trình phát triển của hoạt động đánh giá tác động môi trường, đánh giá môi trường chiến lược

Xã hội loài người đang sống trong thời kì công nghiệp với việc gia tăng khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Điều này cũng đồng nghĩa với việc con người can thiệp vào môi trường, thiên nhiên nhiều hơn trước. Để "chế ngự thiên nhiên", con người nhiều khi đã tạo nên những mâu thuẫn sâu sắc giữa mục tiêu phát triển của mình với những diễn biến mang tính quy luật của thiên nhiên. Bên cạnh đó, xã hội công nghiệp còn tạo ra sự chênh lệch rất lớn về mức độ phát triển kinh tế giữa các nước. Trật tự bất hợp lí về kinh tế thế giới đã làm xuất hiện hai hình thức ô nhiễm chính trên thế giới có mối quan hệ biện chứng chặt chẽ với nhau. Đó là "ô nhiễm do tiêu thụ" tại các nước công nghiệp phát triển và "ô nhiễm do đói nghèo" tại các nước chậm phát triển.

Như vậy, các hoạt động của con người ngày càng tác động

CHƯƠNG IV
PHÁP LUẬT VỀ ĐÁNH GIÁ MÔI TRƯỜNG

I. KHÁI NIỆM ĐÁNH GIÁ MÔI TRƯỜNG

Đánh giá môi trường là thuật ngữ được sử dụng để chỉ các hoạt động phân tích, đánh giá những ảnh hưởng đến môi trường khi triển khai các hoạt động phát triển. Đánh giá môi trường bao gồm: Đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC), đánh giá tác động môi trường (ĐTM) và cam kết bảo vệ môi trường (CBM), trong đó CBM có thể được hiểu là ĐTM ở dạng ở dạng đơn giản.

1.1. Sơ lược quá trình phát triển của hoạt động đánh giá tác động môi trường, đánh giá môi trường chiến lược

Xã hội loài người đang sống trong thời kì công nghiệp với việc gia tăng khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Điều này cũng đồng nghĩa với việc con người can thiệp vào môi trường, thiên nhiên nhiều hơn trước. Để "chế ngự thiên nhiên", con người nhiều khi đã tạo nên những mâu thuẫn sâu sắc giữa mục tiêu phát triển của mình với những diễn biến mang tính quy luật của thiên nhiên. Bên cạnh đó, xã hội công nghiệp còn tạo ra sự chênh lệch rất lớn về mức độ phát triển kinh tế giữa các nước. Trật tự bất hợp lí về kinh tế thế giới đã làm xuất hiện hai hình thức ô nhiễm chính trên thế giới có mối quan hệ biện chứng chặt chẽ với nhau. Đó là "ô nhiễm do tiêu thụ" tại các nước công nghiệp phát triển và "ô nhiễm do đói nghèo" tại các nước chậm phát triển.

Như vậy, các hoạt động của con người ngày càng tác động

137

nhiều hơn tới thiên nhiên và môi trường xung quanh. Tác động môi trường tạo ra những thay đổi về chất lượng, biến đổi sự phân bố các tài nguyên thiên nhiên hoặc nhân tố chất lượng môi trường. Những tác động đó có thể tích cực nhưng cũng có thể tiêu cực. Chính vì thế con người cần phải xem xét để tìm ra cũng như để dự liệu được những tác động nào là tích cực để phát huy và những tác động nào là tiêu cực để hạn chế. Đòi hỏi này của thực tiễn đã dẫn đến sự hình thành nên khái niệm ĐTM và ĐMC (sau đây gọi chung là đánh giá môi trường).

Vào những năm 60 và 70 của thế kỉ trước, người dân tại các nước công nghiệp phát triển quan tâm sâu sắc hơn tới nhân tố chất lượng môi trường. Những nguy cơ về thảm họa môi trường do sự phát triển công nghiệp mang lại đã biến mối quan tâm về môi trường thành vấn đề chính trị rất quan trọng tại nhiều quốc gia. Chính phủ nhiều nước phải đề ra những đường lối, chính sách cụ thể về môi trường. Việc cần thiết phải đánh giá toàn diện những hậu quả kinh tế, xã hội và môi trường trong quá trình thực hiện những dự án phát triển đã trở thành những nghĩa vụ pháp lí. Chính vì vậy thuật ngữ ĐTM và ĐMC đã xuất hiện trong chính sách và luật pháp môi trường của một số nước. Đây là những khái niệm pháp lí tương đối mới so với nhiều khái niệm pháp lí truyền thống khác. Tuy nhiên, khác với nhiều khái niệm pháp lí khác phải mất tới hàng trăm năm mới hoàn thành sự nghiệp "toàn cầu hoá" của chúng, khái niệm ĐTM và ĐMC chỉ mới xuất hiện vài năm đã trở thành định chế pháp lí phổ biến và xuất hiện nhanh chóng trong hệ thống pháp luật của đa số các nước trên thế giới.

1.1.1. Sơ lược quá trình phát triển của đánh giá tác động môi trường

Có thể nói, Hoa Kì là quốc gia đầu tiên trên thế giới chính thức đưa khái niệm ĐTM vào trong pháp luật môi trường của

nhiều hơn tới thiên nhiên và môi trường xung quanh. Tác động môi trường tạo ra những thay đổi về chất lượng, biến đổi sự phân bố các tài nguyên thiên nhiên hoặc nhân tố chất lượng môi trường. Những tác động đó có thể tích cực nhưng cũng có thể tiêu cực. Chính vì thế con người cần phải xem xét để tìm ra cũng như để dự liệu được những tác động nào là tích cực để phát huy và những tác động nào là tiêu cực để hạn chế. Đòi hỏi này của thực tiễn đã dẫn đến sự hình thành nên khái niệm ĐTM và ĐMC (sau đây gọi chung là đánh giá môi trường).

Vào những năm 60 và 70 của thế kỉ trước, người dân tại các nước công nghiệp phát triển quan tâm sâu sắc hơn tới nhân tố chất lượng môi trường. Những nguy cơ về thảm họa môi trường do sự phát triển công nghiệp mang lại đã biến mối quan tâm về môi trường thành vấn đề chính trị rất quan trọng tại nhiều quốc gia. Chính phủ nhiều nước phải đề ra những đường lối, chính sách cụ thể về môi trường. Việc cần thiết phải đánh giá toàn diện những hậu quả kinh tế, xã hội và môi trường trong quá trình thực hiện những dự án phát triển đã trở thành những nghĩa vụ pháp lí. Chính vì vậy thuật ngữ ĐTM và ĐMC đã xuất hiện trong chính sách và luật pháp môi trường của một số nước. Đây là những khái niệm pháp lí tương đối mới so với nhiều khái niệm pháp lí truyền thống khác. Tuy nhiên, khác với nhiều khái niệm pháp lí khác phải mất tới hàng trăm năm mới hoàn thành sự nghiệp "toàn cầu hoá" của chúng, khái niệm ĐTM và ĐMC chỉ mới xuất hiện vài năm đã trở thành định chế pháp lí phổ biến và xuất hiện nhanh chóng trong hệ thống pháp luật của đa số các nước trên thế giới.

1.1.1. Sơ lược quá trình phát triển của đánh giá tác động môi trường

Có thể nói, Hoa Kì là quốc gia đầu tiên trên thế giới chính thức đưa khái niệm ĐTM vào trong pháp luật môi trường của

138

nước mình. Năm 1970, Hợp chủng quốc Hoa Kì thông qua Luật về chính sách môi trường quốc gia. Luật này yêu cầu phải tiến hành ĐTM đối với các hoạt động ở cấp liên bang có khả năng ảnh hưởng nhiều tới chất lượng môi trường sống của con người. Ngay sau đó, khái niệm ĐTM đã lan rộng sang nhiều hệ thống pháp luật khác, đầu tiên là Anh, sau đó tới Cộng hoà Liên bang Đức và phần lớn các nước Bắc Âu. Hiện nay, ở nhiều nước đã có các quy định pháp luật tương đối hoàn chỉnh về ĐTM.

Năm 1973 và 1977, các bộ trưởng bộ môi trường các nước thành viên EC đã nhóm họp để xem xét về chương trình hành động môi trường của Cộng đồng. Ngày 27/6/1985 EC ra Hướng dẫn 85/337/EC về ĐTM như là bước thực hiện những thoả thuận đạt được tại các kì họp trên. Các nước thuộc Cộng đồng châu Âu đã được yêu cầu đáp ứng các quy định của hướng dẫn trên. Theo hướng dẫn của EC thì ĐTM là việc xác định, mô tả và đánh giá các hoạt động trực tiếp hoặc gián tiếp của dự án tới con người, hệ động, thực vật, đất, nước, không khí... cũng như sự tác động qua lại lẫn nhau của các yếu tố này.

Với vai trò rất quan trọng đối với nền kinh tế thế giới, đặc biệt là các nước đang phát triển, các tổ chức tài chính quốc tế đã tích cực thúc đẩy việc tiến hành ĐTM tại các nước thành viên. Chẳng hạn, Ngân hàng phát triển châu Á đã ban hành một loạt các hướng dẫn về xét duyệt ĐTM cho các dự án về nông nghiệp và tài nguyên thiên nhiên, về công trình xây dựng cơ bản. Năm 1989, Ngân hàng thế giới lần đầu tiên ban hành Chỉ thị hành động về ĐTM. Theo chỉ thị này, tất cả các dự án có sử dụng vốn của Ngân hàng thế giới đều phải tiến hành ĐTM. Chỉ thị này đã phát huy tác dụng ngay sau khi nó ra đời. Có thể nhận rõ tác dụng này qua dự án nhà máy thuỷ điện Pakl Mun của Thái Lan. Thông qua quá trình thẩm định báo cáo ĐTM, thiết kế ban đầu đã được sửa chữa

nước mình. Năm 1970, Hợp chủng quốc Hoa Kì thông qua Luật về chính sách môi trường quốc gia. Luật này yêu cầu phải tiến hành ĐTM đối với các hoạt động ở cấp liên bang có khả năng ảnh hưởng nhiều tới chất lượng môi trường sống của con người. Ngay sau đó, khái niệm ĐTM đã lan rộng sang nhiều hệ thống pháp luật khác, đầu tiên là Anh, sau đó tới Cộng hoà Liên bang Đức và phần lớn các nước Bắc Âu. Hiện nay, ở nhiều nước đã có các quy định pháp luật tương đối hoàn chỉnh về ĐTM.

Năm 1973 và 1977, các bộ trưởng bộ môi trường các nước thành viên EC đã nhóm họp để xem xét về chương trình hành động môi trường của Cộng đồng. Ngày 27/6/1985 EC ra Hướng dẫn 85/337/EC về ĐTM như là bước thực hiện những thoả thuận đạt được tại các kì họp trên. Các nước thuộc Cộng đồng châu Âu đã được yêu cầu đáp ứng các quy định của hướng dẫn trên. Theo hướng dẫn của EC thì ĐTM là việc xác định, mô tả và đánh giá các hoạt động trực tiếp hoặc gián tiếp của dự án tới con người, hệ động, thực vật, đất, nước, không khí... cũng như sự tác động qua lại lẫn nhau của các yếu tố này.

Với vai trò rất quan trọng đối với nền kinh tế thế giới, đặc biệt là các nước đang phát triển, các tổ chức tài chính quốc tế đã tích cực thúc đẩy việc tiến hành ĐTM tại các nước thành viên. Chẳng hạn, Ngân hàng phát triển châu Á đã ban hành một loạt các hướng dẫn về xét duyệt ĐTM cho các dự án về nông nghiệp và tài nguyên thiên nhiên, về công trình xây dựng cơ bản. Năm 1989, Ngân hàng thế giới lần đầu tiên ban hành Chỉ thị hành động về ĐTM. Theo chỉ thị này, tất cả các dự án có sử dụng vốn của Ngân hàng thế giới đều phải tiến hành ĐTM. Chỉ thị này đã phát huy tác dụng ngay sau khi nó ra đời. Có thể nhận rõ tác dụng này qua dự án nhà máy thuỷ điện Pakl Mun của Thái Lan. Thông qua quá trình thẩm định báo cáo ĐTM, thiết kế ban đầu đã được sửa chữa

139

một cách căn bản: Đó là hạ thấp chiều cao của đập nước. Điều này có ý nghĩa quan trọng vì đã làm giảm số người phải di dời chỗ ở từ khoảng 20.000 xuống chỉ còn khoảng 1.000 và bảo tồn được một vùng tự nhiên rộng lớn.

Tư liệu của UNEP cho thấy, tính đến năm 1985, có tới 3/4 các nước phát triển đã có quy định về ĐTM ở những mức độ khác nhau hoặc ít nhất cũng đã hoàn thành báo cáo về ĐTM. ĐTM cũng đã được hầu hết các nước trong khu vực chính thức đưa vào pháp luật môi trường từ những năm đầu của thập kỉ thứ 9 của thế kỉ XX.

Tại các nước xã hội chủ nghĩa trước đây, quá trình xem xét tác động của một hoạt động tới môi trường thường được gọi là quá trình "Đánh giá sinh thái" cũng đã được chính phủ quan tâm sâu sắc. Do đặc thù của nền kinh tế các nước xã hội chủ nghĩa có sự quản lí cao của nhà nước nên các đề án và chương trình phát triển đều được xem xét chặt chẽ về nhiều mặt, trong đó có các nội dung về bảo vệ môi trường. Việc kết hợp chặt chẽ quá trình xem xét về khía cạnh môi trường với kế hoạch hoá phát triển kinh tế, quy hoạch và thiết kế các công trình tạo nên những thuận lợi lớn cho bảo vệ tài nguyên và môi trường. Tuy nhiên sự kết hợp đó nhiều khi cũng có thể mang lại những bất lợi cho việc xem xét, cân nhắc các nội dung bảo vệ môi trường. Do yêu cầu của tăng trưởng kinh tế cho nên việc xét duyệt các khía cạnh kinh tế, kĩ thuật, xã hội thường lấn át khía cạnh môi trường. Không những thế, nhiều trường hợp, quá trình ĐTM chỉ được thực hiện khi dự án hoặc đã được quyết định hoặc đã đi vào hoạt động. Tuy nhiên, không thể phủ nhận những đóng góp to lớn tới môi trường toàn cầu của các nước xã hội chủ nghĩa trước đây qua việc thực hiện ĐTM.

1.1.2. Sơ lược quá trình phát triển của đánh giá môi trường chiến lược

Cùng với sự xuất hiện của ĐTM, các hình thức đánh giá môi

một cách căn bản: Đó là hạ thấp chiều cao của đập nước. Điều này có ý nghĩa quan trọng vì đã làm giảm số người phải di dời chỗ ở từ khoảng 20.000 xuống chỉ còn khoảng 1.000 và bảo tồn được một vùng tự nhiên rộng lớn.

Tư liệu của UNEP cho thấy, tính đến năm 1985, có tới 3/4 các nước phát triển đã có quy định về ĐTM ở những mức độ khác nhau hoặc ít nhất cũng đã hoàn thành báo cáo về ĐTM. ĐTM cũng đã được hầu hết các nước trong khu vực chính thức đưa vào pháp luật môi trường từ những năm đầu của thập kỉ thứ 9 của thế kỉ XX.

Tại các nước xã hội chủ nghĩa trước đây, quá trình xem xét tác động của một hoạt động tới môi trường thường được gọi là quá trình "Đánh giá sinh thái" cũng đã được chính phủ quan tâm sâu sắc. Do đặc thù của nền kinh tế các nước xã hội chủ nghĩa có sự quản lí cao của nhà nước nên các đề án và chương trình phát triển đều được xem xét chặt chẽ về nhiều mặt, trong đó có các nội dung về bảo vệ môi trường. Việc kết hợp chặt chẽ quá trình xem xét về khía cạnh môi trường với kế hoạch hoá phát triển kinh tế, quy hoạch và thiết kế các công trình tạo nên những thuận lợi lớn cho bảo vệ tài nguyên và môi trường. Tuy nhiên sự kết hợp đó nhiều khi cũng có thể mang lại những bất lợi cho việc xem xét, cân nhắc các nội dung bảo vệ môi trường. Do yêu cầu của tăng trưởng kinh tế cho nên việc xét duyệt các khía cạnh kinh tế, kĩ thuật, xã hội thường lấn át khía cạnh môi trường. Không những thế, nhiều trường hợp, quá trình ĐTM chỉ được thực hiện khi dự án hoặc đã được quyết định hoặc đã đi vào hoạt động. Tuy nhiên, không thể phủ nhận những đóng góp to lớn tới môi trường toàn cầu của các nước xã hội chủ nghĩa trước đây qua việc thực hiện ĐTM.

1.1.2. Sơ lược quá trình phát triển của đánh giá môi trường chiến lược

Cùng với sự xuất hiện của ĐTM, các hình thức đánh giá môi

140

trường được cho là theo cách tiếp cận ĐMC đã xuất hiện. *Ví dụ:* trong Luật về chính sách môi trường quốc gia của Hoa Kì (NEPA), 1969, phần 102 nêu rõ một trong những đối tượng phải thực hiện đánh giá môi trường là các đề xuất xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

Các hình thức đánh giá theo chiều hướng của ĐMC khác cũng bắt đầu xuất hiện vào cuối những năm 70, đầu những năm 80 của thế kỉ trước, trong đó có thể kể đến yêu cầu rà soát các nội dung bảo vệ môi trường của một số đề xuất có liên quan đến xây dựng chính sách tại Canada (1974-1977), Úc (1975-1977).

Trong những năm 80 của thế kỉ trước, một số nước đã thông qua những văn bản pháp luật đặt nền tảng cho việc hình thành ĐMC, chẳng hạn như Hà Lan (Luật ĐTM, 1987), Úc (Luật về hội đồng thẩm định tài nguyên, 1989). Đặc biệt, năm 1989 Uỷ ban kinh tế Châu Âu của Liên hợp quốc (UNECE) đã thông qua Công ước về ĐTM đối với các vấn đề xuyên biên giới trong đó chính thức yêu cầu các quốc gia thành viên thực hiện ĐTM đối với các chính sách, kế hoạch, quy hoạch.

Trong những năm 90 của thế kỉ XX, ĐMC bắt đầu được tách ra khỏi khuôn khổ của ĐTM để trở thành quá trình độc lập tại một số nước, trong đó mở đầu là Canada (Quyết định của Nội các công bố Quy trình đánh giá môi trường đối với các chính sách, chương trình dệ trình lên Nội các phê duyệt, 1990), Đan Mạch (Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về Đánh giá môi trường chiến lược đối với các văn bản và chính sách đệ trình lên Quốc hội và Chính phủ, 1993).

ĐMC cũng đã được chính thức thừa nhận trong hệ thống pháp luật của các nước châu Á, như Trung Quốc (Luật bảo vệ môi trường sửa đổi năm 2002).

trường được cho là theo cách tiếp cận ĐMC đã xuất hiện. *Ví dụ:* trong Luật về chính sách môi trường quốc gia của Hoa Kì (NEPA), 1969, phần 102 nêu rõ một trong những đối tượng phải thực hiện đánh giá môi trường là các đề xuất xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

Các hình thức đánh giá theo chiều hướng của ĐMC khác cũng bắt đầu xuất hiện vào cuối những năm 70, đầu những năm 80 của thế kỉ trước, trong đó có thể kể đến yêu cầu rà soát các nội dung bảo vệ môi trường của một số đề xuất có liên quan đến xây dựng chính sách tại Canada (1974-1977), Úc (1975-1977).

Trong những năm 80 của thế kỉ trước, một số nước đã thông qua những văn bản pháp luật đặt nền tảng cho việc hình thành ĐMC, chẳng hạn như Hà Lan (Luật ĐTM, 1987), Úc (Luật về hội đồng thẩm định tài nguyên, 1989). Đặc biệt, năm 1989 Uỷ ban kinh tế Châu Âu của Liên hợp quốc (UNECE) đã thông qua Công ước về ĐTM đối với các vấn đề xuyên biên giới trong đó chính thức yêu cầu các quốc gia thành viên thực hiện ĐTM đối với các chính sách, kế hoạch, quy hoạch.

Trong những năm 90 của thế kỉ XX, ĐMC bắt đầu được tách ra khỏi khuôn khổ của ĐTM để trở thành quá trình độc lập tại một số nước, trong đó mở đầu là Canada (Quyết định của Nội các công bố Quy trình đánh giá môi trường đối với các chính sách, chương trình dệ trình lên Nội các phê duyệt, 1990), Đan Mạch (Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về Đánh giá môi trường chiến lược đối với các văn bản và chính sách đệ trình lên Quốc hội và Chính phủ, 1993).

ĐMC cũng đã được chính thức thừa nhận trong hệ thống pháp luật của các nước châu Á, như Trung Quốc (Luật bảo vệ môi trường sửa đổi năm 2002).

141

1.1.3. Quá trình phát triển của đánh giá tác động môi trường và đánh giá môi trường chiến lược tại Việt Nam

Việt Nam là nước xã hội chủ nghĩa và đồng thời là nước đang phát triển. Thực tế này đã đặt Việt Nam trước những thuận lợi và khó khăn trong việc thực hiện chính sách bảo vệ môi trường.Với tư cách là quốc gia xã hội chủ nghĩa, nơi rừng, đất, các nguồn tài nguyên thiên nhiên được coi là tài sản công cộng, việc thực hiện chính sách thống nhất, những biện pháp khẩn cấp để bảo vệ môi trường có cơ sở pháp lí khá vững chắc để thực hiện. Mặt khác, với tư cách là quốc gia đang phát triển, Việt Nam chịu áp lực đẩy mạnh khai thác và sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên để đáp ứng nhu cầu phát triển.

Cùng với sự phát triển kinh tế, Nhà nước ta cũng đã chú ý tới khía cạnh môi trường của quá trình này. Ngày 27/12/1993 Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua Luật bảo vệ môi trường tạo nên bước ngoặt quan trọng trong việc bảo vệ môi trường của Việt Nam. Luật đã quy định các tổ chức và cá nhân phải thực hiện ĐTM dưới các hình thức khác nhau khi tiến hành các dự án phát triển hoặc tiến hành các hoạt động sản xuất, kinh doanh theo pháp luật Việt Nam. Qua hơn 12 năm thực hiện, các quy định của Luật bảo vệ môi trường năm 1993 nói chung, các quy định về ĐTM nói riêng đã góp phần rất lớn vào công cuộc bảo vệ môi trường, phát triển bền vững đất nước. Đã có hàng nghìn dự án, cơ sở sản xuất, kinh doanh thực hiện trách nhiệm lập báo cáo ĐTM, qua đó đã đề ra và thực hiện những giải pháp thiết thực về bảo vệ môi trường, trong đó có những dự án quan trọng cấp quốc gia như dự án xây dựng đường Hồ Chí Minh, dự án xây dựng Nhà máy thuỷ điện Sơn La...

Để khẳng định vai trò quan trọng của pháp luật về môi trường, ngày 29 tháng 11 năm 2005, Quốc hội đã thông qua Luật bảo vệ môi

1.1.3. Quá trình phát triển của đánh giá tác động môi trường và đánh giá môi trường chiến lược tại Việt Nam

Việt Nam là nước xã hội chủ nghĩa và đồng thời là nước đang phát triển. Thực tế này đã đặt Việt Nam trước những thuận lợi và khó khăn trong việc thực hiện chính sách bảo vệ môi trường.Với tư cách là quốc gia xã hội chủ nghĩa, nơi rừng, đất, các nguồn tài nguyên thiên nhiên được coi là tài sản công cộng, việc thực hiện chính sách thống nhất, những biện pháp khẩn cấp để bảo vệ môi trường có cơ sở pháp lí khá vững chắc để thực hiện. Mặt khác, với tư cách là quốc gia đang phát triển, Việt Nam chịu áp lực đẩy mạnh khai thác và sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên để đáp ứng nhu cầu phát triển.

Cùng với sự phát triển kinh tế, Nhà nước ta cũng đã chú ý tới khía cạnh môi trường của quá trình này. Ngày 27/12/1993 Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua Luật bảo vệ môi trường tạo nên bước ngoặt quan trọng trong việc bảo vệ môi trường của Việt Nam. Luật đã quy định các tổ chức và cá nhân phải thực hiện ĐTM dưới các hình thức khác nhau khi tiến hành các dự án phát triển hoặc tiến hành các hoạt động sản xuất, kinh doanh theo pháp luật Việt Nam. Qua hơn 12 năm thực hiện, các quy định của Luật bảo vệ môi trường năm 1993 nói chung, các quy định về ĐTM nói riêng đã góp phần rất lớn vào công cuộc bảo vệ môi trường, phát triển bền vững đất nước. Đã có hàng nghìn dự án, cơ sở sản xuất, kinh doanh thực hiện trách nhiệm lập báo cáo ĐTM, qua đó đã đề ra và thực hiện những giải pháp thiết thực về bảo vệ môi trường, trong đó có những dự án quan trọng cấp quốc gia như dự án xây dựng đường Hồ Chí Minh, dự án xây dựng Nhà máy thuỷ điện Sơn La...

Để khẳng định vai trò quan trọng của pháp luật về môi trường, ngày 29 tháng 11 năm 2005, Quốc hội đã thông qua Luật bảo vệ môi

142

trường sửa đổi với nội dung phù hợp hơn với sự phát triển kinh tế-xã hội của đất nước và phù hợp với xu thế chung của thế giới.

Bên cạnh việc tiếp tục khẳng định yêu cầu thực hiện ĐTM đối với các dự án, Luật bảo vệ môi trường năm 2005 lần đầu tiên chính thức quy định thực hiện ĐMC đối với các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch. Tuy nhiên, ĐMC đã được thực hiện ở Việt Nam trong một số dự án tài trợ quốc tế, như dự án Tăng cường năng lực quản lí đất đai và môi trường (SEMLA) do Chính phủ Thuỵ Điển tài trợ (2005), dự án xây dựng kế hoạch cung cấp nước khu vực đồng bằng sông Mekong do Ngân hàng thế giới tài trợ (1999), dự án tăng cường năng lực quản lí tài nguyên nước cũng do Ngân hàng thế giới tài trợ (1999)...

Luật bảo vệ môi trường năm 2014 đã kế thừa và hoàn thiện quy định ĐMC, ĐTM và bổ sung thêm quy định về trách nhiệm lập kế hoạch bảo vệ môi trường (KBM). KBM được áp dụng đối với dự án đầu tư không thuộc đối tượng phải thực hiện ĐTM và phương án sản xuất, kinh doanh, dịch vụ không thuộc đối tượng phải lập dự án đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư. Như vậy, KBM có thể coi như một hình thức đơn giản của ĐTM.

1.2. Định nghĩa và bản chất pháp lí của đánh giá tác động môi trường và đánh giá môi trường chiến lược

ĐTM và ĐMC có thể được xem xét dưới nhiều góc độ khác nhau. Xét dưới góc độ quản lí, nó được coi là biện pháp quản lí nhà nước về môi trường, xét dưới góc độ khoa học, nó là những nghiên cứu về mối liên hệ, những tác động biện chứng giữa các chính sách, hoạt động phát triển và môi trường. Với tư cách là khái niệm pháp lí, ĐTM và ĐMC là hệ thống các quan hệ pháp luật hình thành giữa cơ quan quản lí nhà nước với các cơ quan, tổ chức, cá nhân đề xuất, thực hiện các chính sách, hoạt động phát

trường sửa đổi với nội dung phù hợp hơn với sự phát triển kinh tế-xã hội của đất nước và phù hợp với xu thế chung của thế giới.

Bên cạnh việc tiếp tục khẳng định yêu cầu thực hiện ĐTM đối với các dự án, Luật bảo vệ môi trường năm 2005 lần đầu tiên chính thức quy định thực hiện ĐMC đối với các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch. Tuy nhiên, ĐMC đã được thực hiện ở Việt Nam trong một số dự án tài trợ quốc tế, như dự án Tăng cường năng lực quản lí đất đai và môi trường (SEMLA) do Chính phủ Thuỵ Điển tài trợ (2005), dự án xây dựng kế hoạch cung cấp nước khu vực đồng bằng sông Mekong do Ngân hàng thế giới tài trợ (1999), dự án tăng cường năng lực quản lí tài nguyên nước cũng do Ngân hàng thế giới tài trợ (1999)...

Luật bảo vệ môi trường năm 2014 đã kế thừa và hoàn thiện quy định ĐMC, ĐTM và bổ sung thêm quy định về trách nhiệm lập kế hoạch bảo vệ môi trường (KBM). KBM được áp dụng đối với dự án đầu tư không thuộc đối tượng phải thực hiện ĐTM và phương án sản xuất, kinh doanh, dịch vụ không thuộc đối tượng phải lập dự án đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư. Như vậy, KBM có thể coi như một hình thức đơn giản của ĐTM.

1.2. Định nghĩa và bản chất pháp lí của đánh giá tác động môi trường và đánh giá môi trường chiến lược

ĐTM và ĐMC có thể được xem xét dưới nhiều góc độ khác nhau. Xét dưới góc độ quản lí, nó được coi là biện pháp quản lí nhà nước về môi trường, xét dưới góc độ khoa học, nó là những nghiên cứu về mối liên hệ, những tác động biện chứng giữa các chính sách, hoạt động phát triển và môi trường. Với tư cách là khái niệm pháp lí, ĐTM và ĐMC là hệ thống các quan hệ pháp luật hình thành giữa cơ quan quản lí nhà nước với các cơ quan, tổ chức, cá nhân đề xuất, thực hiện các chính sách, hoạt động phát

143

triển trong việc khảo sát và đánh giá các tác động của các hoạt động phát triển đó đối với các yếu tố của môi trường cũng như các giải pháp giảm thiểu các tác động đó.

Đặc biệt, ĐMC còn được coi là công cụ hữu hiệu để lồng ghép các yêu cầu về bảo vệ môi trường vào trong quá trình quyết định các chính sách, chiến lược, kế hoạch... nhằm bảo đảm phát triển bền vững.

ĐTM và ĐMC là định chế pháp lí. Xét ở khía cạnh chủ quan của pháp luật thì ĐTM và ĐMC là hệ thống các quy tắc xử sự mà các chủ thể cần phải thực hiện khi tiến hành dự án phát triển (bao gồm cả dự án xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch) có khả năng tác động tới môi trường. Như vậy, bản chất pháp lí của ĐTM và ĐMC thể hiện ở chỗ nó là nghĩa vụ pháp lí phát sinh từ yêu cầu của quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường, từ nghĩa vụ hiến định của tất cả cá nhân, tổ chức về bảo vệ môi trường. Bản chất này của ĐTM và ĐMC được thể hiện ở những yêu cầu sau:

- Bất kì tổ chức, cá nhân nào nếu thực hiện dự án có thể gây ảnh hưởng đến môi trường đều phải thực hiện việc phân tích và đánh giá tác động đối với môi trường và phải đề xuất các biện pháp thích hợp để bảo vệ môi trường.

- Nghĩa vụ thực hiện đánh giá môi trường gắn liền với chủ thể cụ thể, tức là chủ thể đề xuất dự án có nguy cơ gây ảnh hưởng đến môi trường.

- Đánh giá môi trường không phải là nghĩa vụ mang tính chất hình thức, tức không phải chỉ là điều kiện giấy tờ cần phải có cho việc phê duyệt dự án mà là nghĩa vụ mang tính nội dung. Đánh giá môi trường cần được xem xét, cân nhắc một cách đầy đủ như các yếu tố vật chất khác của dự án, hoạt động.

Có khá nhiều các định nghĩa khác nhau về đánh giá môi trường.

triển trong việc khảo sát và đánh giá các tác động của các hoạt động phát triển đó đối với các yếu tố của môi trường cũng như các giải pháp giảm thiểu các tác động đó.

Đặc biệt, ĐMC còn được coi là công cụ hữu hiệu để lồng ghép các yêu cầu về bảo vệ môi trường vào trong quá trình quyết định các chính sách, chiến lược, kế hoạch... nhằm bảo đảm phát triển bền vững.

ĐTM và ĐMC là định chế pháp lí. Xét ở khía cạnh chủ quan của pháp luật thì ĐTM và ĐMC là hệ thống các quy tắc xử sự mà các chủ thể cần phải thực hiện khi tiến hành dự án phát triển (bao gồm cả dự án xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch) có khả năng tác động tới môi trường. Như vậy, bản chất pháp lí của ĐTM và ĐMC thể hiện ở chỗ nó là nghĩa vụ pháp lí phát sinh từ yêu cầu của quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường, từ nghĩa vụ hiến định của tất cả cá nhân, tổ chức về bảo vệ môi trường. Bản chất này của ĐTM và ĐMC được thể hiện ở những yêu cầu sau:

- Bất kì tổ chức, cá nhân nào nếu thực hiện dự án có thể gây ảnh hưởng đến môi trường đều phải thực hiện việc phân tích và đánh giá tác động đối với môi trường và phải đề xuất các biện pháp thích hợp để bảo vệ môi trường.

- Nghĩa vụ thực hiện đánh giá môi trường gắn liền với chủ thể cụ thể, tức là chủ thể đề xuất dự án có nguy cơ gây ảnh hưởng đến môi trường.

- Đánh giá môi trường không phải là nghĩa vụ mang tính chất hình thức, tức không phải chỉ là điều kiện giấy tờ cần phải có cho việc phê duyệt dự án mà là nghĩa vụ mang tính nội dung. Đánh giá môi trường cần được xem xét, cân nhắc một cách đầy đủ như các yếu tố vật chất khác của dự án, hoạt động.

Có khá nhiều các định nghĩa khác nhau về đánh giá môi trường.

144

Luật bảo vệ môi trường năm 2014 định nghĩa:

"Đánh giá tác động môi trường là việc phân tích, dự báo tác động đến môi trường của dự án đầu tư cụ thể để đưa ra biện pháp bảo vệ môi trường khi triển khai dự án đó.

Đánh giá môi trường chiến lược là việc phân tích, dự báo tác động đến môi trường của chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển để đưa ra giải pháp giảm thiểu tác động bất lợi đến môi trường, làm nền tảng và được tích hợp trong chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển nhằm bảo đảm mục tiêu phát triển bền vững".

Định nghĩa của Luật bảo vệ môi trường năm 2014 đã cân nhắc đến những đặc tính pháp lí cơ bản của những khái niệm tương ứng được sử dụng rộng rãi trên thế giới. Chẳng hạn, theo Chương trình môi trường Liên hợp quốc, ĐTM *"là quá trình nghiên cứu nhằm dự báo các hậu quả môi trường của một dự án phát triển quan trọng. ĐTM xem xét việc thực hiện đề án sẽ gây ra những vấn đề gì với đời sống của con người tại khu vực dự án, tới kết quả của chính dự án và của các hoạt động khác tại vùng đó. Sau dự báo của ĐTM phải xác định các biện pháp làm giảm đến mức tối thiểu các tác động tiêu cực, làm cho dự án thích hợp với môi trường của nó"* (ROAP, UNEP, 1998). Luật môi trường của Australia mặc dù không có định nghĩa chính thức chung về ĐTM song nhìn chung các định nghĩa được đưa ra trong pháp luật của các bang đều chứa đựng những yếu tố giống như định nghĩa trong Luật bảo vệ môi trường năm 1993 của Việt Nam. Khoa học luật môi trường của Australia đưa ra định nghĩa như sau về ĐTM: *"Đánh giá tác động môi trường là cách thức đánh giá một dự án phát triển mà theo đó những tác động có thể về môi trường được xác định và được giảm thiểu".*

Thuật ngữ ĐTM được nêu trong Luật về chính sách môi trường quốc gia (NEPA) của Hoa Kỳ. Mục 102 khoản C Luật này

Luật bảo vệ môi trường năm 2014 định nghĩa:

"Đánh giá tác động môi trường là việc phân tích, dự báo tác động đến môi trường của dự án đầu tư cụ thể để đưa ra biện pháp bảo vệ môi trường khi triển khai dự án đó.

Đánh giá môi trường chiến lược là việc phân tích, dự báo tác động đến môi trường của chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển để đưa ra giải pháp giảm thiểu tác động bất lợi đến môi trường, làm nền tảng và được tích hợp trong chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển nhằm bảo đảm mục tiêu phát triển bền vững".

Định nghĩa của Luật bảo vệ môi trường năm 2014 đã cân nhắc đến những đặc tính pháp lí cơ bản của những khái niệm tương ứng được sử dụng rộng rãi trên thế giới. Chẳng hạn, theo Chương trình môi trường Liên hợp quốc, ĐTM *"là quá trình nghiên cứu nhằm dự báo các hậu quả môi trường của một dự án phát triển quan trọng. ĐTM xem xét việc thực hiện đề án sẽ gây ra những vấn đề gì với đời sống của con người tại khu vực dự án, tới kết quả của chính dự án và của các hoạt động khác tại vùng đó. Sau dự báo của ĐTM phải xác định các biện pháp làm giảm đến mức tối thiểu các tác động tiêu cực, làm cho dự án thích hợp với môi trường của nó"* (ROAP, UNEP, 1998). Luật môi trường của Australia mặc dù không có định nghĩa chính thức chung về ĐTM song nhìn chung các định nghĩa được đưa ra trong pháp luật của các bang đều chứa đựng những yếu tố giống như định nghĩa trong Luật bảo vệ môi trường năm 1993 của Việt Nam. Khoa học luật môi trường của Australia đưa ra định nghĩa như sau về ĐTM: *"Đánh giá tác động môi trường là cách thức đánh giá một dự án phát triển mà theo đó những tác động có thể về môi trường được xác định và được giảm thiểu".*

Thuật ngữ ĐTM được nêu trong Luật về chính sách môi trường quốc gia (NEPA) của Hoa Kỳ. Mục 102 khoản C Luật này

145

quy định: "*Các cơ quan của Nhà nước liên bang phải đưa vào bất kì khuyến nghị hoặc báo cáo cho dự án xây dựng pháp luật, hay các hành động của Chính phủ có khả năng tác động đáng kể đến môi trường sống của con người, báo cáo chi tiết của người có thẩm quyền về:*

- Tác động môi trường của hành động đó.

- Những hậu quả môi trường không thể khắc phục được nếu như dự án đó được thực hiện;

- Những giải pháp thay thế cho hành động;

- Mối liên hệ giữa việc sử dụng môi trường mang tính cục bộ trước mắt với việc duy trì và phát triển năng lực sản xuất dài hạn..."

Có nhiều thuật ngữ khác nhau về ĐMC được đưa ra từ trước tới nay. Những thuật ngữ đưa ra trước đây nhìn nhận ĐMC như là hoạt động được bắt nguồn từ quá trình ĐTM và được nâng lên một bước để thay vì áp dụng cho đối tượng là các dự án như đối với ĐTM thì ĐMC áp dụng cho các đối tượng có tính chất vĩ mô hơn và thường tập trung vào đánh giá ảnh hưởng của các chính sách, chiến lược, kế hoạch đã được đề xuất. Hiện nay đang có xu hướng nhìn nhận ĐMC theo hướng mở rộng hơn để xây dựng ĐMC không chỉ là hình thức nâng tầm ĐTM cho các chính sách, chiến lược, kế hoạch, quy hoạch... mà còn là công cụ hữu hiệu để giúp cho quá trình lồng ghép các yêu cầu về bảo vệ môi trường vào toàn bộ quá trình xây dựng một chính sách, chương trình nào đó. Nói cách khác, ĐMC được nhìn nhận như công cụ chính góp phần bảo đảm phát triển bền vững.

Thuật ngữ ĐMC được sử dụng rộng rãi trên thế giới nhằm chỉ quá trình đánh giá khả năng ảnh hưởng tới môi trường của các chính sách, chiến lược, kế hoạch, quy hoạch, chương trình... Quá trình này cần được tiến hành trước khi phê duyệt chính sách, kế

quy định: "*Các cơ quan của Nhà nước liên bang phải đưa vào bất kì khuyến nghị hoặc báo cáo cho dự án xây dựng pháp luật, hay các hành động của Chính phủ có khả năng tác động đáng kể đến môi trường sống của con người, báo cáo chi tiết của người có thẩm quyền về:*

- Tác động môi trường của hành động đó.

- Những hậu quả môi trường không thể khắc phục được nếu như dự án đó được thực hiện;

- Những giải pháp thay thế cho hành động;

- Mối liên hệ giữa việc sử dụng môi trường mang tính cục bộ trước mắt với việc duy trì và phát triển năng lực sản xuất dài hạn..."

Có nhiều thuật ngữ khác nhau về ĐMC được đưa ra từ trước tới nay. Những thuật ngữ đưa ra trước đây nhìn nhận ĐMC như là hoạt động được bắt nguồn từ quá trình ĐTM và được nâng lên một bước để thay vì áp dụng cho đối tượng là các dự án như đối với ĐTM thì ĐMC áp dụng cho các đối tượng có tính chất vĩ mô hơn và thường tập trung vào đánh giá ảnh hưởng của các chính sách, chiến lược, kế hoạch đã được đề xuất. Hiện nay đang có xu hướng nhìn nhận ĐMC theo hướng mở rộng hơn để xây dựng ĐMC không chỉ là hình thức nâng tầm ĐTM cho các chính sách, chiến lược, kế hoạch, quy hoạch... mà còn là công cụ hữu hiệu để giúp cho quá trình lồng ghép các yêu cầu về bảo vệ môi trường vào toàn bộ quá trình xây dựng một chính sách, chương trình nào đó. Nói cách khác, ĐMC được nhìn nhận như công cụ chính góp phần bảo đảm phát triển bền vững.

Thuật ngữ ĐMC được sử dụng rộng rãi trên thế giới nhằm chỉ quá trình đánh giá khả năng ảnh hưởng tới môi trường của các chính sách, chiến lược, kế hoạch, quy hoạch, chương trình... Quá trình này cần được tiến hành trước khi phê duyệt chính sách, kế

146

hoạch, quy hoạch, chương trình, khi mà các giải pháp thay thế, các biện pháp giảm thiểu có thể được đề xuất áp dụng. Cần phải khẳng định những đóng góp của ĐMC trong giai đoạn xây dựng, hoạch định chính sách, chiến lược, quy hoạch quan trọng hơn nhiều so với quá trình triển khai thực hiện những chính sách, chiến lược, quy hoạch này.

1.3. Ý nghĩa của quá trình đánh giá môi trường

Mục đích cơ bản của quá trình đánh giá môi trường là bảo đảm hài hoà sự phát triển kinh tế xã hội với việc bảo vệ môi trường hay nói cách khác là tạo ra sự phát triển bền vững. Để thực hiện mục đích này, quá trình đánh giá môi trường cần bảo đảm một số yêu cầu cơ bản sau đây:

- Đánh giá môi trường phải được đặt trong thể thống nhất của yêu cầu phát triển và không được đối lập với sự phát triển. Chỉ khi đặt việc đánh giá môi trường trong sự thống nhất với hoạt động phát triển kinh tế-xã hội thì mới có thể tạo ra được sự quan tâm thực sự của Nhà nước, của tổ chức, cá nhân tới việc bảo vệ môi trường. Các biện pháp giảm thiểu tác động của môi trường trong trường hợp này sẽ trở thành bộ phận của kế hoạch phát triển.

- Đánh giá môi trường phải thực sự là công cụ giúp cho việc lựa chọn quyết định dự án đầu tư phát triển. Như trên đã đề cập, thực chất của quá trình đánh giá môi trường là cung cấp tư liệu đã được cân nhắc, phân tích một cách khoa học về những lợi ích và tổn thất tiềm tàng về tài nguyên môi trường để các cơ quan ra quyết định có điều kiện lựa chọn phương án phát triển một cách hợp lí hơn, chính xác hơn.

- Đánh giá môi trường phải là hoạt động mang tính chất liên ngành. Phải huy động được đội ngũ cán bộ khoa học và kĩ thuật thuộc các ngành liên quan tham gia, hình thành những tập thể khoa

hoạch, quy hoạch, chương trình, khi mà các giải pháp thay thế, các biện pháp giảm thiểu có thể được đề xuất áp dụng. Cần phải khẳng định những đóng góp của ĐMC trong giai đoạn xây dựng, hoạch định chính sách, chiến lược, quy hoạch quan trọng hơn nhiều so với quá trình triển khai thực hiện những chính sách, chiến lược, quy hoạch này.

1.3. Ý nghĩa của quá trình đánh giá môi trường

Mục đích cơ bản của quá trình đánh giá môi trường là bảo đảm hài hoà sự phát triển kinh tế xã hội với việc bảo vệ môi trường hay nói cách khác là tạo ra sự phát triển bền vững. Để thực hiện mục đích này, quá trình đánh giá môi trường cần bảo đảm một số yêu cầu cơ bản sau đây:

- Đánh giá môi trường phải được đặt trong thể thống nhất của yêu cầu phát triển và không được đối lập với sự phát triển. Chỉ khi đặt việc đánh giá môi trường trong sự thống nhất với hoạt động phát triển kinh tế-xã hội thì mới có thể tạo ra được sự quan tâm thực sự của Nhà nước, của tổ chức, cá nhân tới việc bảo vệ môi trường. Các biện pháp giảm thiểu tác động của môi trường trong trường hợp này sẽ trở thành bộ phận của kế hoạch phát triển.

- Đánh giá môi trường phải thực sự là công cụ giúp cho việc lựa chọn quyết định dự án đầu tư phát triển. Như trên đã đề cập, thực chất của quá trình đánh giá môi trường là cung cấp tư liệu đã được cân nhắc, phân tích một cách khoa học về những lợi ích và tổn thất tiềm tàng về tài nguyên môi trường để các cơ quan ra quyết định có điều kiện lựa chọn phương án phát triển một cách hợp lí hơn, chính xác hơn.

- Đánh giá môi trường phải là hoạt động mang tính chất liên ngành. Phải huy động được đội ngũ cán bộ khoa học và kĩ thuật thuộc các ngành liên quan tham gia, hình thành những tập thể khoa

147

học có đủ kiến thức, kinh nghiệm và phương pháp luận cần thiết, phù hợp với nội dung và yêu cầu trong từng trường hợp cụ thể.

- Đánh giá môi trường nhất thiết phải được tiến hành trên cơ sở các tiêu chuẩn môi trường Việt Nam (đối với các lĩnh vực chưa có tiêu chuẩn môi trường, cần được sự thoả thuận bằng văn bản của cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường);

- Toàn bộ nội dung của hoạt động đánh giá môi trường nêu trên phải được thực hiện một cách khách quan, khoa học. Tất cả các thông số, các giải pháp đưa ra phải đảm bảo tính hiện thực và khả thi.

- Báo cáo đánh giá môi trường phải do các cơ quan và tổ chức có đủ điều kiện về cán bộ chuyên môn và cơ sở vật chất thực hiện;

Hoạt động đánh giá môi trường có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, thể hiện ở những phương diện sau:

- Đánh giá môi trường giúp chúng ta xem xét nhiều vấn đề quan trọng, đặc biệt là công nghệ xử lí chất thải, giảm thiểu tác động tiêu cực tới môi trường và giám sát môi trường. Đánh giá môi trường có thể được tiến hành theo nhiều phương án thực hiện dự án, hoạt động phát triển, với những so sánh về lợi hại của các tác động theo những phương án đó, trên cơ sở đó kiến nghị việc lựa chọn một phương án phù hợp cả yêu cầu phát triển và bảo vệ môi trường. Chính vì thế, đánh giá môi trường góp phần giảm thiểu, hạn chế các tác động tiêu cực của dự án, hoạt động phát triển tới môi trường. Điều này càng có ý nghĩa hơn trong trường hợp thực hiện ĐMC sẽ góp phần hạn chế các tác động tiêu cực trên diện rộng do đặc thù của các chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch có phạm vi tác động rộng lớn, trong nhiều trường hợp có phạm vi là toàn bộ đất nước, do đó sẽ giúp tiết kiệm được rất nhiều thời gian và chi phí khắc phục hậu quả của những quyết định sai lầm.

học có đủ kiến thức, kinh nghiệm và phương pháp luận cần thiết, phù hợp với nội dung và yêu cầu trong từng trường hợp cụ thể.

- Đánh giá môi trường nhất thiết phải được tiến hành trên cơ sở các tiêu chuẩn môi trường Việt Nam (đối với các lĩnh vực chưa có tiêu chuẩn môi trường, cần được sự thoả thuận bằng văn bản của cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường);

- Toàn bộ nội dung của hoạt động đánh giá môi trường nêu trên phải được thực hiện một cách khách quan, khoa học. Tất cả các thông số, các giải pháp đưa ra phải đảm bảo tính hiện thực và khả thi.

- Báo cáo đánh giá môi trường phải do các cơ quan và tổ chức có đủ điều kiện về cán bộ chuyên môn và cơ sở vật chất thực hiện;

Hoạt động đánh giá môi trường có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, thể hiện ở những phương diện sau:

- Đánh giá môi trường giúp chúng ta xem xét nhiều vấn đề quan trọng, đặc biệt là công nghệ xử lí chất thải, giảm thiểu tác động tiêu cực tới môi trường và giám sát môi trường. Đánh giá môi trường có thể được tiến hành theo nhiều phương án thực hiện dự án, hoạt động phát triển, với những so sánh về lợi hại của các tác động theo những phương án đó, trên cơ sở đó kiến nghị việc lựa chọn một phương án phù hợp cả yêu cầu phát triển và bảo vệ môi trường. Chính vì thế, đánh giá môi trường góp phần giảm thiểu, hạn chế các tác động tiêu cực của dự án, hoạt động phát triển tới môi trường. Điều này càng có ý nghĩa hơn trong trường hợp thực hiện ĐMC sẽ góp phần hạn chế các tác động tiêu cực trên diện rộng do đặc thù của các chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch có phạm vi tác động rộng lớn, trong nhiều trường hợp có phạm vi là toàn bộ đất nước, do đó sẽ giúp tiết kiệm được rất nhiều thời gian và chi phí khắc phục hậu quả của những quyết định sai lầm.

148

- Đánh giá môi trường góp phần ràng buộc trách nhiệm pháp lí của các chủ dự án, các cơ sở. Một trong những nội dung quan trọng của quá trình đánh giá môi trường đó là hoạt động giám sát sau dự án. Hoạt động này giúp cho cơ quan có thẩm quyền xem xét hoạt động của các cơ sở có vi phạm những gì mà họ đã cam kết trong báo cáo đánh giá môi trường đã được xét duyệt hay không.

- Đối với ĐMC, trong chừng mực cho phép, hoạt động ĐMC sẽ làm giảm việc phải thực hiện ĐTM cho từng dự án cụ thể như là những hợp phần của dự án tổng thể xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch. ĐMC còn thúc đẩy việc lồng ghép các yêu cầu bảo vệ môi trường trong quá trình hoạch định chính sách, chiến lược...

Việc đánh giá môi trường được thực hiện dưới hình thức văn bản gọi là báo cáo ĐTM hoặc báo cáo ĐMC. Đây là những văn bản quan trọng và sau khi được cơ quan có thẩm quyền thẩm định, phê duyệt sẽ có ý nghĩa rất lớn, cụ thể như sau:

- Là cơ sở để cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định cho phép triển khai thực hiện dự án;

- Là cơ sở để xác định trách nhiệm của các chủ thể của dự án về những hậu quả gây ra đối với môi trường sau này;

- Là căn cứ để xác định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước đối với những hậu quả mà dự án gây ra đối với môi trường, đặc biệt là cơ quan trực tiếp thẩm định báo cáo này.

1.4. Các giai đoạn chính của quá trình đánh giá môi trường

Dưới đây là các giai đoạn chính của quá trình đánh giá môi trường nói chung và được áp dụng tại nhiều nước. Các giai đoạn này bao gồm:

- Giai đoạn sàng lọc: Được thực hiện để xác định đối tượng phải tiến hành đánh giá môi trường. Các tiêu chí để lựa chọn được đưa ra tại phần II, mục 1 dưới đây. Các quy định hiện hành của

- Đánh giá môi trường góp phần ràng buộc trách nhiệm pháp lí của các chủ dự án, các cơ sở. Một trong những nội dung quan trọng của quá trình đánh giá môi trường đó là hoạt động giám sát sau dự án. Hoạt động này giúp cho cơ quan có thẩm quyền xem xét hoạt động của các cơ sở có vi phạm những gì mà họ đã cam kết trong báo cáo đánh giá môi trường đã được xét duyệt hay không.

- Đối với ĐMC, trong chừng mực cho phép, hoạt động ĐMC sẽ làm giảm việc phải thực hiện ĐTM cho từng dự án cụ thể như là những hợp phần của dự án tổng thể xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch. ĐMC còn thúc đẩy việc lồng ghép các yêu cầu bảo vệ môi trường trong quá trình hoạch định chính sách, chiến lược...

Việc đánh giá môi trường được thực hiện dưới hình thức văn bản gọi là báo cáo ĐTM hoặc báo cáo ĐMC. Đây là những văn bản quan trọng và sau khi được cơ quan có thẩm quyền thẩm định, phê duyệt sẽ có ý nghĩa rất lớn, cụ thể như sau:

- Là cơ sở để cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định cho phép triển khai thực hiện dự án;

- Là cơ sở để xác định trách nhiệm của các chủ thể của dự án về những hậu quả gây ra đối với môi trường sau này;

- Là căn cứ để xác định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước đối với những hậu quả mà dự án gây ra đối với môi trường, đặc biệt là cơ quan trực tiếp thẩm định báo cáo này.

1.4. Các giai đoạn chính của quá trình đánh giá môi trường

Dưới đây là các giai đoạn chính của quá trình đánh giá môi trường nói chung và được áp dụng tại nhiều nước. Các giai đoạn này bao gồm:

- Giai đoạn sàng lọc: Được thực hiện để xác định đối tượng phải tiến hành đánh giá môi trường. Các tiêu chí để lựa chọn được đưa ra tại phần II, mục 1 dưới đây. Các quy định hiện hành của

149

pháp luật Việt Nam đã đưa ra một cách tương đối rõ ràng danh mục các dự án cần phải tiến hành đánh giá môi trường.

- Giai đoạn xác định phạm vi: Là quá trình xác định các vấn đề chính cần phải được xem xét, phân tích, đánh giá trong quá trình đánh giá môi trường. Công việc này có thể ảnh hưởng lớn đến toàn bộ quá trình đánh giá môi trường và ảnh hưởng lớn đến việc ra quyết định của những người có thẩm quyền và trong nhiều trường hợp giúp ngăn chặn được sự lãng phí về thời gian và các nguồn lực.

- Giai đoạn lập báo cáo đánh giá môi trường: Là việc phân tích khoa học về quy mô, tầm quan trọng và ý nghĩa của các tác động được xác định. Đây là khâu then chốt, cơ bản của quá trình đánh giá môi trường. Để thực hiện giai đoạn này có nhiều phương pháp khác nhau nhưng phải bảo đảm các yêu cầu cơ bản theo quy định của pháp luật.

- Giai đoạn thẩm định báo cáo đánh giá môi trường: Các vấn đề cơ bản của giai đoạn này được đưa ra trong phần 4 dưới đây.

- Giai đoạn sau thẩm định: Hoạt động này được rất nhiều nước chính thức đưa vào pháp luật quốc gia và thực tế cho thấy ngày càng đóng vai trò quan trọng.

II. NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA PHÁP LUẬT VỀ ĐÁNH GIÁ MÔI TRƯỜNG CHIẾN LƯỢC VÀ ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG

Các quy định pháp luật về đánh giá môi trường hiện được điều chỉnh chủ yếu tại Luật bảo vệ môi trường năm 2014.

2.1. Chủ thể có trách nhiệm thực hiện đánh giá môi trường theo quy định của pháp luật hiện hành

Theo quy định của pháp luật hiện hành, trách nhiệm thực hiện việc đánh giá môi trường được áp dụng đối với các tổ chức, cá nhân tiến hành các dự án phát triển (kể cả các dự án xây dựng

pháp luật Việt Nam đã đưa ra một cách tương đối rõ ràng danh mục các dự án cần phải tiến hành đánh giá môi trường.

- Giai đoạn xác định phạm vi: Là quá trình xác định các vấn đề chính cần phải được xem xét, phân tích, đánh giá trong quá trình đánh giá môi trường. Công việc này có thể ảnh hưởng lớn đến toàn bộ quá trình đánh giá môi trường và ảnh hưởng lớn đến việc ra quyết định của những người có thẩm quyền và trong nhiều trường hợp giúp ngăn chặn được sự lãng phí về thời gian và các nguồn lực.

- Giai đoạn lập báo cáo đánh giá môi trường: Là việc phân tích khoa học về quy mô, tầm quan trọng và ý nghĩa của các tác động được xác định. Đây là khâu then chốt, cơ bản của quá trình đánh giá môi trường. Để thực hiện giai đoạn này có nhiều phương pháp khác nhau nhưng phải bảo đảm các yêu cầu cơ bản theo quy định của pháp luật.

- Giai đoạn thẩm định báo cáo đánh giá môi trường: Các vấn đề cơ bản của giai đoạn này được đưa ra trong phần 4 dưới đây.

- Giai đoạn sau thẩm định: Hoạt động này được rất nhiều nước chính thức đưa vào pháp luật quốc gia và thực tế cho thấy ngày càng đóng vai trò quan trọng.

II. NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA PHÁP LUẬT VỀ ĐÁNH GIÁ MÔI TRƯỜNG CHIẾN LƯỢC VÀ ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG

Các quy định pháp luật về đánh giá môi trường hiện được điều chỉnh chủ yếu tại Luật bảo vệ môi trường năm 2014.

2.1. Chủ thể có trách nhiệm thực hiện đánh giá môi trường theo quy định của pháp luật hiện hành

Theo quy định của pháp luật hiện hành, trách nhiệm thực hiện việc đánh giá môi trường được áp dụng đối với các tổ chức, cá nhân tiến hành các dự án phát triển (kể cả các dự án xây dựng

150

chiến lược, quy hoạch, kế hoạch), cụ thể như sau:

- Cơ quan được giao nhiệm vụ lập dự án xây dựng các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch quy định tại khoản 1 Điều 13 Luật bảo vệ môi trường năm 2014 có trách nhiệm lập báo cáo ĐMC.

- Chủ các dự án phát triển quy định tại khoản 1 Điều 18 Luật bảo vệ môi trường năm 2014 và nằm trong danh mục do Chính phủ quy định phải lập báo cáo ĐTM.

Như vậy, có thể nói, trách nhiệm ĐMC chỉ do các cơ quan, tổ chức nhà nước tiến hành. Trách nhiệm ĐTM không loại trừ chủ thể nào xét trên phương diện hình thức sở hữu hay xét về cơ cấu tổ chức.

Như vậy, việc xác định trách nhiệm đánh giá môi trường đối với chủ thể được căn cứ vào tính chất của các dự án mà chủ thể đó tiến hành. Căn cứ để xác định trách nhiệm thực hiện việc đánh giá môi trường đối với một dự án cụ thể bao gồm:

+ Mục đích, nội dung của dự án: Đây là yếu tố ảnh hưởng trực tiếp tới các thành phần môi trường. Thông thường, mục đích, nội dung của một dự án có ý nghĩa quyết định đối với mức độ tác động tới môi trường.

+ Quy mô của dự án: Quy mô của dự án là yếu tố thể hiện rất rõ mức độ tác động, phạm vi tác động của nó đến môi trường. Việc xây dựng Nhà máy thuỷ điện Hoà Bình, Yaly chắc chắn sẽ tác động tới môi trường lớn hơn so với việc xây dựng trạm phát điện trên dòng suối nhỏ.

+ Địa điểm thực hiện dự án: Việc xác định địa điểm thực hiện dự án có ý nghĩa quan trọng. Các ảnh hưởng tới môi trường của một hoạt động phát triển phụ thuộc rất nhiều vào địa điểm được lựa chọn. *Ví dụ:* Các ảnh hưởng của dự án đầu tư vào khu vực nhạy cảm về môi trường, như các khu bảo tồn, vườn quốc gia... sẽ

chiến lược, quy hoạch, kế hoạch), cụ thể như sau:

- Cơ quan được giao nhiệm vụ lập dự án xây dựng các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch quy định tại khoản 1 Điều 13 Luật bảo vệ môi trường năm 2014 có trách nhiệm lập báo cáo ĐMC.

- Chủ các dự án phát triển quy định tại khoản 1 Điều 18 Luật bảo vệ môi trường năm 2014 và nằm trong danh mục do Chính phủ quy định phải lập báo cáo ĐTM.

Như vậy, có thể nói, trách nhiệm ĐMC chỉ do các cơ quan, tổ chức nhà nước tiến hành. Trách nhiệm ĐTM không loại trừ chủ thể nào xét trên phương diện hình thức sở hữu hay xét về cơ cấu tổ chức.

Như vậy, việc xác định trách nhiệm đánh giá môi trường đối với chủ thể được căn cứ vào tính chất của các dự án mà chủ thể đó tiến hành. Căn cứ để xác định trách nhiệm thực hiện việc đánh giá môi trường đối với một dự án cụ thể bao gồm:

+ Mục đích, nội dung của dự án: Đây là yếu tố ảnh hưởng trực tiếp tới các thành phần môi trường. Thông thường, mục đích, nội dung của một dự án có ý nghĩa quyết định đối với mức độ tác động tới môi trường.

+ Quy mô của dự án: Quy mô của dự án là yếu tố thể hiện rất rõ mức độ tác động, phạm vi tác động của nó đến môi trường. Việc xây dựng Nhà máy thuỷ điện Hoà Bình, Yaly chắc chắn sẽ tác động tới môi trường lớn hơn so với việc xây dựng trạm phát điện trên dòng suối nhỏ.

+ Địa điểm thực hiện dự án: Việc xác định địa điểm thực hiện dự án có ý nghĩa quan trọng. Các ảnh hưởng tới môi trường của một hoạt động phát triển phụ thuộc rất nhiều vào địa điểm được lựa chọn. *Ví dụ:* Các ảnh hưởng của dự án đầu tư vào khu vực nhạy cảm về môi trường, như các khu bảo tồn, vườn quốc gia... sẽ

151

được xem xét thận trọng hơn các khu vực khác.

2.2. Trình tự tiến hành đánh giá môi trường theo quy định của pháp luật hiện hành

Đối với các dự án xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch... báo cáo ĐMC là nội dung của dự án và phải được lập đồng thời với quá trình lập dự án. Nói cách khác, không phải sau khi chiến lược, quy hoạch, kế hoạch đã được xây dựng, trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt mới tiến hành ĐMC mà cần phải thực hiện ngay trong thời gian đang tiến hành xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và báo cáo ĐMC phải được trình đồng thời với văn bản chiến lược, kế hoạch, quy hoạch đó.

ĐTM phải thực hiện trong giai đoạn chuẩn bị dự án.

2.3. Nội dung của báo cáo đánh giá môi trường theo quy định của pháp luật hiện hành

2.3.1. Nội dung của báo cáo ĐTM

Theo quy định tại Điều 22 Luật bảo vệ môi trường năm 2014, nội dung chính của báo cáo ĐTM bao gồm:

- Xuất xứ của dự án, chủ dự án, cơ quan có thẩm quyền phê duyệt dự án; phương pháp ĐTM.

- Đánh giá việc lựa chọn công nghệ, hạng mục công trình và các hoạt động của dự án có nguy cơ tác động xấu đến môi trường.

- Đánh giá hiện trạng môi trường tự nhiên, kinh tế-xã hội nơi thực hiện dự án, vùng lân cận và thuyết minh sự phù hợp của địa điểm lựa chọn thực hiện dự án.

- Đánh giá, dự báo các nguồn thải và tác động của dự án đến môi trường và sức khoẻ cộng đồng.

- Đánh giá, dự báo, xác định biện pháp quản lí rủi ro của dự án đến môi trường và sức khoẻ cộng đồng.

được xem xét thận trọng hơn các khu vực khác.

2.2. Trình tự tiến hành đánh giá môi trường theo quy định của pháp luật hiện hành

Đối với các dự án xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch... báo cáo ĐMC là nội dung của dự án và phải được lập đồng thời với quá trình lập dự án. Nói cách khác, không phải sau khi chiến lược, quy hoạch, kế hoạch đã được xây dựng, trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt mới tiến hành ĐMC mà cần phải thực hiện ngay trong thời gian đang tiến hành xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và báo cáo ĐMC phải được trình đồng thời với văn bản chiến lược, kế hoạch, quy hoạch đó.

ĐTM phải thực hiện trong giai đoạn chuẩn bị dự án.

2.3. Nội dung của báo cáo đánh giá môi trường theo quy định của pháp luật hiện hành

2.3.1. Nội dung của báo cáo ĐTM

Theo quy định tại Điều 22 Luật bảo vệ môi trường năm 2014, nội dung chính của báo cáo ĐTM bao gồm:

- Xuất xứ của dự án, chủ dự án, cơ quan có thẩm quyền phê duyệt dự án; phương pháp ĐTM.

- Đánh giá việc lựa chọn công nghệ, hạng mục công trình và các hoạt động của dự án có nguy cơ tác động xấu đến môi trường.

- Đánh giá hiện trạng môi trường tự nhiên, kinh tế-xã hội nơi thực hiện dự án, vùng lân cận và thuyết minh sự phù hợp của địa điểm lựa chọn thực hiện dự án.

- Đánh giá, dự báo các nguồn thải và tác động của dự án đến môi trường và sức khoẻ cộng đồng.

- Đánh giá, dự báo, xác định biện pháp quản lí rủi ro của dự án đến môi trường và sức khoẻ cộng đồng.

152

- Biện pháp xử lí chất thải.

- Các biện pháp giảm thiểu tác động đến môi trường và sức khoẻ cộng đồng.

- Kết quả tham vấn.

- Chương trình quản lí và giám sát môi trường.

- Dự toán kinh phí xây dựng công trình bảo vệ môi trường và thực hiện các biện pháp giảm thiểu tác động môi trường.

- Phương án tổ chức thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường.

2.3.2. Nội dung của báo cáo ĐMC

Nội dung chính của báo cáo ĐMC được quy định tại Điều 15 Luật bảo vệ môi trường năm 2014 như sau:

- Sự cần thiết, cơ sở pháp lí của nhiệm vụ xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

- Phương pháp thực hiện đánh giá môi trường chiến lược.

- Tóm tắt nội dung chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

- Môi trường tự nhiên và kinh tế-xã hội của vùng chịu sự tác động bởi chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

- Đánh giá sự phù hợp của chiến lược, quy hoạch, kế hoạch với quan điểm, mục tiêu về bảo vệ môi trường.

- Đánh giá, dự báo xu hướng tích cực và tiêu cực của các vấn đề môi trường trong trường hợp thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

- Đánh giá, dự báo xu hướng tác động của biến đổi khí hậu trong việc thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

- Tham vấn trong quá trình thực hiện đánh giá môi trường chiến lược.

- Giải pháp duy trì xu hướng tích cực, phòng ngừa, giảm thiểu xu hướng tiêu cực của các vấn đề môi trường trong quá trình thực

- Biện pháp xử lí chất thải.

- Các biện pháp giảm thiểu tác động đến môi trường và sức khoẻ cộng đồng.

- Kết quả tham vấn.

- Chương trình quản lí và giám sát môi trường.

- Dự toán kinh phí xây dựng công trình bảo vệ môi trường và thực hiện các biện pháp giảm thiểu tác động môi trường.

- Phương án tổ chức thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường.

2.3.2. Nội dung của báo cáo ĐMC

Nội dung chính của báo cáo ĐMC được quy định tại Điều 15 Luật bảo vệ môi trường năm 2014 như sau:

- Sự cần thiết, cơ sở pháp lí của nhiệm vụ xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

- Phương pháp thực hiện đánh giá môi trường chiến lược.

- Tóm tắt nội dung chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

- Môi trường tự nhiên và kinh tế-xã hội của vùng chịu sự tác động bởi chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

- Đánh giá sự phù hợp của chiến lược, quy hoạch, kế hoạch với quan điểm, mục tiêu về bảo vệ môi trường.

- Đánh giá, dự báo xu hướng tích cực và tiêu cực của các vấn đề môi trường trong trường hợp thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

- Đánh giá, dự báo xu hướng tác động của biến đổi khí hậu trong việc thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

- Tham vấn trong quá trình thực hiện đánh giá môi trường chiến lược.

- Giải pháp duy trì xu hướng tích cực, phòng ngừa, giảm thiểu xu hướng tiêu cực của các vấn đề môi trường trong quá trình thực

153

hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

- Những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu trong quá trình thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và kiến nghị hướng xử lí.

2.4. Thẩm định báo cáo đánh giá môi trường

Thẩm định báo cáo đánh giá môi trường là trách nhiệm của cơ quan quản lí nhà nước nhằm xem xét, thẩm tra về mặt pháp lí cũng như nội dung khoa học của các báo cáo. Căn cứ vào các quy định của pháp luật hiện hành, các cơ quan có trách nhiệm thẩm định phải đưa ra các nhận xét về sự phù hợp pháp luật của báo cáo đồng thời phải đánh giá tính chính xác, khách quan, mặt khoa học của các đề xuất trong báo cáo. Thẩm định báo cáo đánh giá môi trường là nội dung quan trọng của hoạt động quản lí nhà nước về môi trường. Thông qua hoạt động này các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường, với tư cách là cơ quan phản biện các báo cáo đánh giá môi trường, sẽ thay mặt Nhà nước để xem xét và cân đối một cách toàn diện mối liên hệ giữa lợi ích kinh tế mà các dự án đem lại với lợi ích môi trường cần phải bảo vệ; giữa lợi ích của một số ngành, lĩnh vực với lợi ích tổng thể của toàn xã hội, giữa lợi ích trước mắt với lợi ích lâu dài, căn bản của đất nước. Chỉ trên cơ sở đó, Nhà nước mới có những quyết định đúng đắn, sáng suốt phù hợp với những đòi hỏi của phát triển bền vững.

Việc thẩm định báo cáo đánh giá môi trường phải dựa trên các nguyên tắc cơ bản sau:

- Phải xem xét mối quan hệ giữa yêu cầu phát triển kinh tế-xã hội với yêu cầu bảo vệ môi trường;

- Phải xem xét, giải quyết hài hoà lợi ích cá nhân, lợi ích cục bộ của từng đơn vị, tổ chức, lợi ích của địa phương với ích chung của toàn xã hội;

- Phải xem xét lợi ích trước mắt và lợi ích lâu dài.

hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

- Những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu trong quá trình thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và kiến nghị hướng xử lí.

2.4. Thẩm định báo cáo đánh giá môi trường

Thẩm định báo cáo đánh giá môi trường là trách nhiệm của cơ quan quản lí nhà nước nhằm xem xét, thẩm tra về mặt pháp lí cũng như nội dung khoa học của các báo cáo. Căn cứ vào các quy định của pháp luật hiện hành, các cơ quan có trách nhiệm thẩm định phải đưa ra các nhận xét về sự phù hợp pháp luật của báo cáo đồng thời phải đánh giá tính chính xác, khách quan, mặt khoa học của các đề xuất trong báo cáo. Thẩm định báo cáo đánh giá môi trường là nội dung quan trọng của hoạt động quản lí nhà nước về môi trường. Thông qua hoạt động này các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường, với tư cách là cơ quan phản biện các báo cáo đánh giá môi trường, sẽ thay mặt Nhà nước để xem xét và cân đối một cách toàn diện mối liên hệ giữa lợi ích kinh tế mà các dự án đem lại với lợi ích môi trường cần phải bảo vệ; giữa lợi ích của một số ngành, lĩnh vực với lợi ích tổng thể của toàn xã hội, giữa lợi ích trước mắt với lợi ích lâu dài, căn bản của đất nước. Chỉ trên cơ sở đó, Nhà nước mới có những quyết định đúng đắn, sáng suốt phù hợp với những đòi hỏi của phát triển bền vững.

Việc thẩm định báo cáo đánh giá môi trường phải dựa trên các nguyên tắc cơ bản sau:

- Phải xem xét mối quan hệ giữa yêu cầu phát triển kinh tế-xã hội với yêu cầu bảo vệ môi trường;

- Phải xem xét, giải quyết hài hoà lợi ích cá nhân, lợi ích cục bộ của từng đơn vị, tổ chức, lợi ích của địa phương với ích chung của toàn xã hội;

- Phải xem xét lợi ích trước mắt và lợi ích lâu dài.

154

2.4.1. Thẩm định báo cáo ĐTM

2.4.1.1. Hình thức thẩm định

Theo quy định của pháp luật hiện hành, việc thẩm định báo cáo ĐTM có thể được tiến hành thông qua một trong hai hình thức: thông qua hội đồng thẩm định hoặc thông qua việc lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức có liên quan. Cần lưu ý là hội đồng thẩm định chỉ đóng vai trò tư vấn, cơ quan có thẩm quyền thẩm định vẫn là cơ quan chịu trách nhiệm đối với quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM. Tuy nhiên, Luật cũng quy định thành viên hội đồng thẩm định và cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến chịu trách nhiệm trước pháp luật về ý kiến của mình.

2.4.1.2. Phân cấp tổ chức thẩm định

Theo quy định của pháp luật môi trường hiện hành, trách nhiệm tổ chức việc thẩm định báo cáo ĐTM đối với dự án được quy định như sau:

- Bộ tài nguyên và môi trường tổ chức thẩm định báo cáo ĐTM đối với các dự án sau: Dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; dự án liên ngành, liên tỉnh thuộc đối tượng quy định tại điểm b và điểm c khoản 1 Điều 18 Luật này, trừ dự án thuộc bí mật quốc phòng, an ninh; dự án do Chính phủ giao thẩm định.

- Bộ, cơ quan ngang bộ tổ chức thẩm định báo cáo ĐTM đối với dự án thuộc thẩm quyền quyết định, phê duyệt đầu tư của mình nhưng không thuộc đối tượng quy định tại điểm b và điểm c khoản 1 Điều này.

- Bộ quốc phòng, Bộ công an tổ chức thẩm định báo cáo ĐTM đối với dự án thuộc thẩm quyền quyết định, phê duyệt đầu tư của mình và các dự án thuộc bí mật quốc phòng, an ninh.

- Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức thẩm định báo cáo ĐTM

2.4.1. Thẩm định báo cáo ĐTM

2.4.1.1. Hình thức thẩm định

Theo quy định của pháp luật hiện hành, việc thẩm định báo cáo ĐTM có thể được tiến hành thông qua một trong hai hình thức: thông qua hội đồng thẩm định hoặc thông qua việc lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức có liên quan. Cần lưu ý là hội đồng thẩm định chỉ đóng vai trò tư vấn, cơ quan có thẩm quyền thẩm định vẫn là cơ quan chịu trách nhiệm đối với quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM. Tuy nhiên, Luật cũng quy định thành viên hội đồng thẩm định và cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến chịu trách nhiệm trước pháp luật về ý kiến của mình.

2.4.1.2. Phân cấp tổ chức thẩm định

Theo quy định của pháp luật môi trường hiện hành, trách nhiệm tổ chức việc thẩm định báo cáo ĐTM đối với dự án được quy định như sau:

- Bộ tài nguyên và môi trường tổ chức thẩm định báo cáo ĐTM đối với các dự án sau: Dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; dự án liên ngành, liên tỉnh thuộc đối tượng quy định tại điểm b và điểm c khoản 1 Điều 18 Luật này, trừ dự án thuộc bí mật quốc phòng, an ninh; dự án do Chính phủ giao thẩm định.

- Bộ, cơ quan ngang bộ tổ chức thẩm định báo cáo ĐTM đối với dự án thuộc thẩm quyền quyết định, phê duyệt đầu tư của mình nhưng không thuộc đối tượng quy định tại điểm b và điểm c khoản 1 Điều này.

- Bộ quốc phòng, Bộ công an tổ chức thẩm định báo cáo ĐTM đối với dự án thuộc thẩm quyền quyết định, phê duyệt đầu tư của mình và các dự án thuộc bí mật quốc phòng, an ninh.

- Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức thẩm định báo cáo ĐTM

155

đối với dự án đầu tư trên địa bàn mà không thuộc thẩm quyền thẩm định của các bộ, ngành nêu trên.

2.4.1.3. Phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường

Trong thời hạn 20 ngày kể từ ngày nhận được báo cáo ĐTM đã được chỉnh sửa theo yêu cầu của cơ quan thẩm định, thủ trưởng hoặc người đứng đầu cơ quan thẩm định có trách nhiệm phê duyệt báo cáo ĐTM; trường hợp không phê duyệt phải trả lời cho chủ dự án bằng văn bản và nêu rõ lí do.

2.4.2. Thẩm định báo cáo ĐMC

2.4.2.1. Hình thức thẩm định

Khác với việc thẩm định báo cáo ĐTM, việc thẩm định báo cáo ĐMC chỉ được thông qua hội đồng thẩm định do thủ trưởng hoặc người đứng đầu cơ quan thẩm định báo cáo ĐMC thành lập.

2.4.2.2. Phân cấp tổ chức thẩm định

Trách nhiệm tổ chức thẩm định báo cáo ĐMC được quy định như sau:

- Bộ tài nguyên và môi trường tổ chức thẩm định báo cáo ĐMC đối với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch do Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định;
- Bộ, cơ quan ngang bộ tổ chức thẩm định báo cáo ĐMC đối với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch thuộc thẩm quyền phê duyệt của mình;
- Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức thẩm định báo cáo ĐMC đối với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch thuộc thẩm quyền phê duyệt của mình và của hội đồng nhân dân cùng cấp.

2.4.2.3. Phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường chiến lược

Do đặc thù về đối tượng phải ĐMC là các dự án xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch đều thuộc thẩm quyền phê duyệt

đối với dự án đầu tư trên địa bàn mà không thuộc thẩm quyền thẩm định của các bộ, ngành nêu trên.

2.4.1.3. Phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường

Trong thời hạn 20 ngày kể từ ngày nhận được báo cáo ĐTM đã được chỉnh sửa theo yêu cầu của cơ quan thẩm định, thủ trưởng hoặc người đứng đầu cơ quan thẩm định có trách nhiệm phê duyệt báo cáo ĐTM; trường hợp không phê duyệt phải trả lời cho chủ dự án bằng văn bản và nêu rõ lí do.

2.4.2. Thẩm định báo cáo ĐMC

2.4.2.1. Hình thức thẩm định

Khác với việc thẩm định báo cáo ĐTM, việc thẩm định báo cáo ĐMC chỉ được thông qua hội đồng thẩm định do thủ trưởng hoặc người đứng đầu cơ quan thẩm định báo cáo ĐMC thành lập.

2.4.2.2. Phân cấp tổ chức thẩm định

Trách nhiệm tổ chức thẩm định báo cáo ĐMC được quy định như sau:

- Bộ tài nguyên và môi trường tổ chức thẩm định báo cáo ĐMC đối với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch do Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định;
- Bộ, cơ quan ngang bộ tổ chức thẩm định báo cáo ĐMC đối với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch thuộc thẩm quyền phê duyệt của mình;
- Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức thẩm định báo cáo ĐMC đối với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch thuộc thẩm quyền phê duyệt của mình và của hội đồng nhân dân cùng cấp.

2.4.2.3. Phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường chiến lược

Do đặc thù về đối tượng phải ĐMC là các dự án xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch đều thuộc thẩm quyền phê duyệt

156

của các cơ quan quản lí nhà nước nên pháp luật hiện hành không quy định rõ ràng trách nhiệm phê duyệt báo cáo ĐMC của cơ quan có trách nhiệm tổ chức thẩm định.

Tuy nhiên, theo chức năng, nhiệm vụ được giao, cơ quan thẩm định báo cáo ĐMC báo cáo bằng văn bản kết quả thẩm định cho cấp có thẩm quyền phê duyệt chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

2.5. Kết quả thẩm định đánh giá môi trường

Kết thúc quá trình thẩm định, cơ quan có thẩm quyền cần ban hành các văn bản quản lí, cụ thể như sau:

- Quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM. Trong trường hợp báo cáo ĐTM không được chấp thuận thì cơ quan có thẩm quyền phải thông báo rõ lí do cho chủ dự án, chủ cơ sở.

Quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM là căn cứ để cấp có thẩm quyền thực hiện các việc sau:

+ Quyết định chủ trương đầu tư dự án đối với các đối tượng quy định tại Điều 18 Luật bảo vệ môi trường trong trường hợp pháp luật quy định dự án phải quyết định chủ trương đầu tư;

+ Cấp, điều chỉnh giấy phép thăm dò, giấy phép khai thác khoáng sản đối với dự án thăm dò, khai thác khoáng sản;

+ Phê duyệt kế hoạch thăm dò, kế hoạch phát triển mỏ đối với dự án thăm dò, khai thác dầu khí;

+ Cấp, điều chỉnh giấy phép xây dựng đối với dự án có hạng mục xây dựng công trình thuộc đối tượng phải có giấy phép xây dựng;

+ Cấp giấy chứng nhận đầu tư đối với dự án không thuộc đối tượng quy định tại các điểm trên.

- Văn bản về kết quả thẩm định báo cáo ĐMC. Đây là căn cứ để cấp có thẩm quyền phê duyệt chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

của các cơ quan quản lí nhà nước nên pháp luật hiện hành không quy định rõ ràng trách nhiệm phê duyệt báo cáo ĐMC của cơ quan có trách nhiệm tổ chức thẩm định.

Tuy nhiên, theo chức năng, nhiệm vụ được giao, cơ quan thẩm định báo cáo ĐMC báo cáo bằng văn bản kết quả thẩm định cho cấp có thẩm quyền phê duyệt chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

2.5. Kết quả thẩm định đánh giá môi trường

Kết thúc quá trình thẩm định, cơ quan có thẩm quyền cần ban hành các văn bản quản lí, cụ thể như sau:

- Quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM. Trong trường hợp báo cáo ĐTM không được chấp thuận thì cơ quan có thẩm quyền phải thông báo rõ lí do cho chủ dự án, chủ cơ sở.

Quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM là căn cứ để cấp có thẩm quyền thực hiện các việc sau:

+ Quyết định chủ trương đầu tư dự án đối với các đối tượng quy định tại Điều 18 Luật bảo vệ môi trường trong trường hợp pháp luật quy định dự án phải quyết định chủ trương đầu tư;

+ Cấp, điều chỉnh giấy phép thăm dò, giấy phép khai thác khoáng sản đối với dự án thăm dò, khai thác khoáng sản;

+ Phê duyệt kế hoạch thăm dò, kế hoạch phát triển mỏ đối với dự án thăm dò, khai thác dầu khí;

+ Cấp, điều chỉnh giấy phép xây dựng đối với dự án có hạng mục xây dựng công trình thuộc đối tượng phải có giấy phép xây dựng;

+ Cấp giấy chứng nhận đầu tư đối với dự án không thuộc đối tượng quy định tại các điểm trên.

- Văn bản về kết quả thẩm định báo cáo ĐMC. Đây là căn cứ để cấp có thẩm quyền phê duyệt chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

157

2.6. Hoạt động sau thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường

Hoạt động sau thẩm định báo cáo ĐTM được hiểu một cách tổng quát là hoạt động được thực hiện bởi chủ dự án, cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường ở các cấp khác nhau và các cơ quan, tổ chức liên quan nhằm bảo đảm thực hiện những nội dung, biện pháp bảo vệ môi trường trong báo cáo ĐTM.

Tuy nhiên, hoạt động sau thẩm định cũng có thể được hiểu một cách rộng hơn thông qua hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát của các cơ quan chức năng đối với hoạt động của các dự án, cơ sở. Trong trường hợp này, các văn bản phê duyệt báo cáo ĐTM là những cơ sở pháp lí hết sức quan trọng phục vụ cho công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát của các cơ quan, tổ chức có liên quan.

Trách nhiệm của chủ dự án, của cơ quan có thẩm quyền phê duyệt báo cáo ĐTM được quy định cụ thể như sau:

2.6.1. Trách nhiệm của chủ dự án

2.6.1.1 Trách nhiệm của chủ đầu tư dự án sau khi báo cáo đánh giá tác động môi trường được phê duyệt

- Thực hiện các yêu cầu của quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM.

- Trường hợp thay đổi quy mô, công suất, công nghệ làm tăng tác động xấu đến môi trường so với phương án trong báo cáo ĐTM dã được phê duyệt nhưng chưa dến mức phải lập lại báo cáo ĐTM được quy định tại điểm c khoản 1 Điều 20 Luật bảo vệ môi trường, chủ đầu tư dự án phải giải trình với cơ quan phê duyệt và chỉ được thực hiện sau khi có văn bản chấp thuận của cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM.

2.6.1.2. Trách nhiệm của chủ đầu tư trước khi đưa dự án vào vận hành

- Tổ chức thực hiện biện pháp bảo vệ môi trường theo quyết

2.6. Hoạt động sau thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường

Hoạt động sau thẩm định báo cáo ĐTM được hiểu một cách tổng quát là hoạt động được thực hiện bởi chủ dự án, cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường ở các cấp khác nhau và các cơ quan, tổ chức liên quan nhằm bảo đảm thực hiện những nội dung, biện pháp bảo vệ môi trường trong báo cáo ĐTM.

Tuy nhiên, hoạt động sau thẩm định cũng có thể được hiểu một cách rộng hơn thông qua hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát của các cơ quan chức năng đối với hoạt động của các dự án, cơ sở. Trong trường hợp này, các văn bản phê duyệt báo cáo ĐTM là những cơ sở pháp lí hết sức quan trọng phục vụ cho công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát của các cơ quan, tổ chức có liên quan.

Trách nhiệm của chủ dự án, của cơ quan có thẩm quyền phê duyệt báo cáo ĐTM được quy định cụ thể như sau:

2.6.1. Trách nhiệm của chủ dự án

2.6.1.1 Trách nhiệm của chủ đầu tư dự án sau khi báo cáo đánh giá tác động môi trường được phê duyệt

- Thực hiện các yêu cầu của quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM.

- Trường hợp thay đổi quy mô, công suất, công nghệ làm tăng tác động xấu đến môi trường so với phương án trong báo cáo ĐTM dã được phê duyệt nhưng chưa dến mức phải lập lại báo cáo ĐTM được quy định tại điểm c khoản 1 Điều 20 Luật bảo vệ môi trường, chủ đầu tư dự án phải giải trình với cơ quan phê duyệt và chỉ được thực hiện sau khi có văn bản chấp thuận của cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM.

2.6.1.2. Trách nhiệm của chủ đầu tư trước khi đưa dự án vào vận hành

- Tổ chức thực hiện biện pháp bảo vệ môi trường theo quyết

158

định phê duyệt báo cáo ĐTM.

- Phải báo cáo cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM kết quả thực hiện các công trình bảo vệ môi trường phục vụ vận hành dự án đối với dự án lớn, có nguy cơ tác động xấu đến môi trường do Chính phủ quy định. Những dự án này chỉ được vận hành sau khi cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM kiểm tra, xác nhận hoàn thành công trình bảo vệ môi trường.

2.6.2. Trách nhiệm của cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM

- Chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết quả thẩm định và quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM.

- Trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được báo cáo hoàn thành công trình bảo vệ môi trường của chủ đầu tư dự án được quy định tại khoản 2 Điều 27 Luật bảo vệ môi trường, cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM phải tổ chức kiểm tra và cấp giấy xác nhận hoàn thành công trình bảo vệ môi trường của dự án. Trường hợp phải phân tích các chỉ tiêu môi trường phức tạp thì thời gian cấp giấy xác nhận hoàn thành công trình bảo vệ môi trường của dự án có thể kéo dài nhưng không quá 30 ngày.

2.7. Sự tham gia của cộng đồng vào quá trình đánh giá môi trường

Sự tham gia của các tổ chức, cá nhân có liên quan và của cộng đồng vào quá trình đánh giá môi trường ngày càng được khẳng định là có giá trị quan trọng. Pháp luật hiện hành đã đưa ra các quy định nhằm bảo đảm quyền được tham gia vào các giai đoạn khác nhau của quá trình đánh giá môi trường, từ khâu lập báo cáo cho đến khâu kiểm tra, giám sát sau thẩm định.

Chủ dự án phải tổ chức tham vấn cơ quan, tổ chức, cộng đồng chịu tác động trực tiếp bởi dự án trong quá trình thực hiện ĐTM nhằm hoàn thiện báo cáo ĐTM, hạn chế thấp nhất các tác động

định phê duyệt báo cáo ĐTM.

- Phải báo cáo cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM kết quả thực hiện các công trình bảo vệ môi trường phục vụ vận hành dự án đối với dự án lớn, có nguy cơ tác động xấu đến môi trường do Chính phủ quy định. Những dự án này chỉ được vận hành sau khi cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM kiểm tra, xác nhận hoàn thành công trình bảo vệ môi trường.

2.6.2. Trách nhiệm của cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM

- Chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết quả thẩm định và quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM.

- Trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được báo cáo hoàn thành công trình bảo vệ môi trường của chủ đầu tư dự án được quy định tại khoản 2 Điều 27 Luật bảo vệ môi trường, cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM phải tổ chức kiểm tra và cấp giấy xác nhận hoàn thành công trình bảo vệ môi trường của dự án. Trường hợp phải phân tích các chỉ tiêu môi trường phức tạp thì thời gian cấp giấy xác nhận hoàn thành công trình bảo vệ môi trường của dự án có thể kéo dài nhưng không quá 30 ngày.

2.7. Sự tham gia của cộng đồng vào quá trình đánh giá môi trường

Sự tham gia của các tổ chức, cá nhân có liên quan và của cộng đồng vào quá trình đánh giá môi trường ngày càng được khẳng định là có giá trị quan trọng. Pháp luật hiện hành đã đưa ra các quy định nhằm bảo đảm quyền được tham gia vào các giai đoạn khác nhau của quá trình đánh giá môi trường, từ khâu lập báo cáo cho đến khâu kiểm tra, giám sát sau thẩm định.

Chủ dự án phải tổ chức tham vấn cơ quan, tổ chức, cộng đồng chịu tác động trực tiếp bởi dự án trong quá trình thực hiện ĐTM nhằm hoàn thiện báo cáo ĐTM, hạn chế thấp nhất các tác động

159

xấu đến môi trường và con người, bảo đảm sự phát triển bền vững của dự án.

Kết quả tham vấn cũng được coi là một trong các nội dung chính của cả báo cáo DMC và báo cáo ĐTM.

Ngoài ra, vai trò của cộng đồng, của người dân địa phương cũng được thể chế hoá mạnh mẽ qua các văn bản quy định về dân chủ ở cấp cơ sở.

III. NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA PHÁP LUẬT VỀ KẾ HOẠCH BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

Nhằm phù hợp hơn với điều kiện phát triển kinh tế-xã hội của Việt Nam mà đặc điểm nổi bật là nền sản xuất quy mô nhỏ, phân tán, pháp luật bảo vệ môi trường hiện hành đưa ra các quy định về việc thực hiện KBM.

Đối tượng phải có bản KBM là các dự án đầu tư không thuộc đối tượng phải thực hiện ĐTM, phương án sản xuất, kinh doanh, dịch vụ không thuộc đối tượng phải lập dự án đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư nằm trong danh mục do Chính phủ quy định chi tiết.

Nội dung KBM bao gồm: Địa điểm thực hiện; loại hình, công nghệ và quy mô sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; nguyên liệu, nhiên liệu sử dụng; dự báo các loại chất thải phát sinh, tác động khác đến môi trường; biện pháp xử lí chất thải và giảm thiểu tác động xấu đến môi trường; tổ chức thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường.

Trách nhiệm tổ chức thực hiện việc xác nhận KBM được quy định như sau:

- Cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường thuộc uỷ ban nhân dân cấp tỉnh xác nhận KBM của những dự án sau: Dự án nằm trên địa bàn 02 huyện trở lên; dự án trên vùng biển có chất

xấu đến môi trường và con người, bảo đảm sự phát triển bền vững của dự án.

Kết quả tham vấn cũng được coi là một trong các nội dung chính của cả báo cáo DMC và báo cáo ĐTM.

Ngoài ra, vai trò của cộng đồng, của người dân địa phương cũng được thể chế hoá mạnh mẽ qua các văn bản quy định về dân chủ ở cấp cơ sở.

III. NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA PHÁP LUẬT VỀ KẾ HOẠCH BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

Nhằm phù hợp hơn với điều kiện phát triển kinh tế-xã hội của Việt Nam mà đặc điểm nổi bật là nền sản xuất quy mô nhỏ, phân tán, pháp luật bảo vệ môi trường hiện hành đưa ra các quy định về việc thực hiện KBM.

Đối tượng phải có bản KBM là các dự án đầu tư không thuộc đối tượng phải thực hiện ĐTM, phương án sản xuất, kinh doanh, dịch vụ không thuộc đối tượng phải lập dự án đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư nằm trong danh mục do Chính phủ quy định chi tiết.

Nội dung KBM bao gồm: Địa điểm thực hiện; loại hình, công nghệ và quy mô sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; nguyên liệu, nhiên liệu sử dụng; dự báo các loại chất thải phát sinh, tác động khác đến môi trường; biện pháp xử lí chất thải và giảm thiểu tác động xấu đến môi trường; tổ chức thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường.

Trách nhiệm tổ chức thực hiện việc xác nhận KBM được quy định như sau:

- Cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường thuộc uỷ ban nhân dân cấp tỉnh xác nhận KBM của những dự án sau: Dự án nằm trên địa bàn 02 huyện trở lên; dự án trên vùng biển có chất

160

thải đưa vào địa bàn tỉnh xử lí; dự án có quy mô lớn và có nguy cơ tác động xấu tới môi trường trên địa bàn tỉnh theo quy định của Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường.

- Uỷ ban nhân dân cấp huyện xác nhận KBM của dự án, phương án sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trên địa bàn, trừ dự án thuộc thẩm quyền cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường cấp tỉnh; uỷ ban nhân dân cấp huyện có thể uỷ quyền cho uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là uỷ ban nhân dân cấp xã) xác nhận kế hoạch bảo vệ môi trường đối với dự án, phương án sản xuất, kinh doanh, dịch vụ quy mô hộ gia đình nằm trên địa bàn một xã.

Ngoài ra, chủ dự án có trách nhiệm phải lập và đăng kí lại KBM cho dự án đầu tư, phương án sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong các trường hợp sau: Thay đổi địa điểm; không triển khai thực hiện trong thời hạn 24 tháng kể từ ngày KBM được xác nhận. Trường hợp dự án, phương án sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có thay đổi tính chất hoặc quy mô đến mức thuộc đối tượng phải lập báo cáo ĐTM thì chủ đầu tư dự án, chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ phải lập báo cáo ĐTM và gửi cho cơ quan có thẩm quyền thẩm định, phê duyệt.

Cơ quan xác nhận KBM được giao trách nhiệm: Kiểm tra việc tổ chức thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường theo KBM đã được xác nhận; tiếp nhận và xử lí kiến nghị về bảo vệ môi trường của chủ dự án, chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ và tổ chức, cá nhân liên quan đến dự án, phương án sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; phối hợp với chủ đầu tư dự án, chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan xử lí sự cố môi trường xảy ra trong quá trình thực hiện dự án, phương án sản xuất, kinh doanh, dịch vụ.

thải đưa vào địa bàn tỉnh xử lí; dự án có quy mô lớn và có nguy cơ tác động xấu tới môi trường trên địa bàn tỉnh theo quy định của Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường.

- Uỷ ban nhân dân cấp huyện xác nhận KBM của dự án, phương án sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trên địa bàn, trừ dự án thuộc thẩm quyền cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường cấp tỉnh; uỷ ban nhân dân cấp huyện có thể uỷ quyền cho uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là uỷ ban nhân dân cấp xã) xác nhận kế hoạch bảo vệ môi trường đối với dự án, phương án sản xuất, kinh doanh, dịch vụ quy mô hộ gia đình nằm trên địa bàn một xã.

Ngoài ra, chủ dự án có trách nhiệm phải lập và đăng kí lại KBM cho dự án đầu tư, phương án sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong các trường hợp sau: Thay đổi địa điểm; không triển khai thực hiện trong thời hạn 24 tháng kể từ ngày KBM được xác nhận. Trường hợp dự án, phương án sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có thay đổi tính chất hoặc quy mô đến mức thuộc đối tượng phải lập báo cáo ĐTM thì chủ đầu tư dự án, chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ phải lập báo cáo ĐTM và gửi cho cơ quan có thẩm quyền thẩm định, phê duyệt.

Cơ quan xác nhận KBM được giao trách nhiệm: Kiểm tra việc tổ chức thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường theo KBM đã được xác nhận; tiếp nhận và xử lí kiến nghị về bảo vệ môi trường của chủ dự án, chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ và tổ chức, cá nhân liên quan đến dự án, phương án sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; phối hợp với chủ đầu tư dự án, chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan xử lí sự cố môi trường xảy ra trong quá trình thực hiện dự án, phương án sản xuất, kinh doanh, dịch vụ.

161

BẢNG SO SÁNH QUÁ TRÌNH ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG VÀ QUÁ TRÌNH ĐÁNH GIÁ MÔI TRƯỜNG CHIẾN LƯỢC TẠI VIỆT NAM

	ĐTM	ĐMC
Đối tượng phải lập	Các dự án cụ thể	Chiến lược, quy hoạch, kế hoạch
Chủ thể phải lập	Chủ dự án	Cơ quan được giao nhiệm vụ lập dự án
Giai đoạn phải lập	Báo cáo ĐTM được lập trong giai đoạn chuẩn bị dự án	Báo cáo ĐMC được lập đồng thời với quá trình lập chiến lược, quy hoạch, kế hoạch
Hình thức thẩm định	Hội đồng thẩm định hoặc lấy ý kiến bằng văn bản	Hội đồng thẩm định
Hình thức phê duyệt	Quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM	
Kết quả thẩm định	Quyết định phê duyệt Báo cáo ĐTM là điều kiện bắt buộc phải có để được cấp giấy phép và đưa dự án vào hoạt động trên thực tế.	Báo cáo kết quả thẩm định báo cáo ĐMC là là căn cứ để cấp có thẩm quyền phê duyệt chiến lược, quy hoạch, kế hoạch

CÁC BƯỚC THỦ TỤC CỦA KHUÔN KHỔ ĐÁNH GIÁ MÔI TRƯỜNG CHIẾN LƯỢC ĐƯỢC ĐỀ XUẤT ÁP DỤNG TRONG CỘNG ĐỒNG CHÂU ÂU

Các bước	Các công cụ sẵn có
1. Sàng lọc, kiểm tra Tại sao, khi nào và chỗ nào sử dụng ĐMC để đánh giá quá trình đưa ra quyết định	- Danh sách các tiêu chí sàng lọc

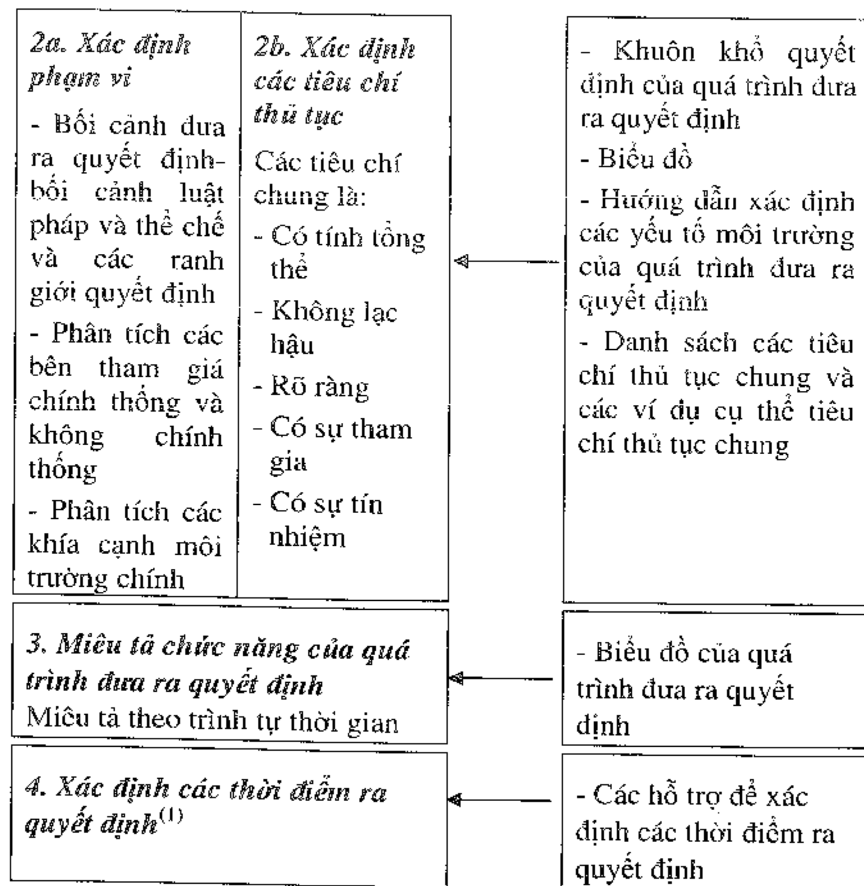
BẢNG SO SÁNH QUÁ TRÌNH ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG VÀ QUÁ TRÌNH ĐÁNH GIÁ MÔI TRƯỜNG CHIẾN LƯỢC TẠI VIỆT NAM

	ĐTM	ĐMC
Đối tượng phải lập	Các dự án cụ thể	Chiến lược, quy hoạch, kế hoạch
Chủ thể phải lập	Chủ dự án	Cơ quan được giao nhiệm vụ lập dự án
Giai đoạn phải lập	Báo cáo ĐTM được lập trong giai đoạn chuẩn bị dự án	Báo cáo ĐMC được lập đồng thời với quá trình lập chiến lược, quy hoạch, kế hoạch
Hình thức thẩm định	Hội đồng thẩm định hoặc lấy ý kiến bằng văn bản	Hội đồng thẩm định
Hình thức phê duyệt	Quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM	
Kết quả thẩm định	Quyết định phê duyệt Báo cáo ĐTM là điều kiện bắt buộc phải có để được cấp giấy phép và đưa dự án vào hoạt động trên thực tế.	Báo cáo kết quả thẩm định báo cáo ĐMC là là căn cứ để cấp có thẩm quyền phê duyệt chiến lược, quy hoạch, kế hoạch

CÁC BƯỚC THỦ TỤC CỦA KHUÔN KHỔ ĐÁNH GIÁ MÔI TRƯỜNG CHIẾN LƯỢC ĐƯỢC ĐỀ XUẤT ÁP DỤNG TRONG CỘNG ĐỒNG CHÂU ÂU

Các bước	Các công cụ sẵn có
1. Sàng lọc, kiểm tra Tại sao, khi nào và chỗ nào sử dụng ĐMC để đánh giá quá trình đưa ra quyết định	- Danh sách các tiêu chí sàng lọc

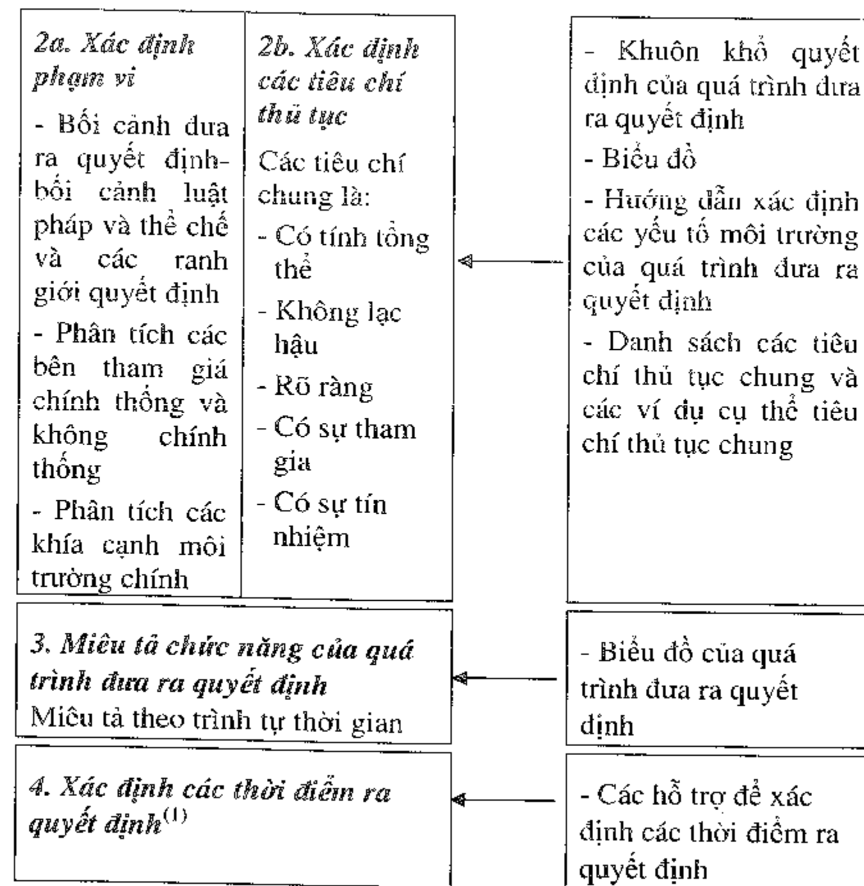
162



(1), (2). Thời điểm ra quyết định của cơ hội là các thời điểm trong quá trình đưa ra quyết định mà các lựa chọn quan trọng được đưa ra có gắn kết với các yếu tố môi trường. Các cửa sổ bao gồm 3 phần: đầu vào, phân tích và kết quả (khuôn khổ IAO). Đầu vào là dữ liệu và thông tin chẳng hạn như các giá trị và các ý kiến. Trong phần phân tích, đầu vào được xem xét chính thống (ví dụ như mô hình phân tích chi phí-hiệu quả) hay không chính thống (ví dụ như đánh giá chuyên gia và thảo luận nhóm). Các kết quả có thể là chính thống và không chính thống, và trở thành các đầu vào của các cửa sổ quyết định tiếp theo.

Các tiêu chí thủ tục là miêu tả về cách thức 1 quyết định được thực hiện trong 1 cửa sổ quyết định cụ thể liên quan đến đầu vào, phân tích và kết quả - dựa vào các nguyên lí của việc đưa ra quyết định tốt và thể hiện các giá trị thường được xã hội chấp nhận.

(Nguồn: FEEM 2002, www.taugroup.com/ansea).

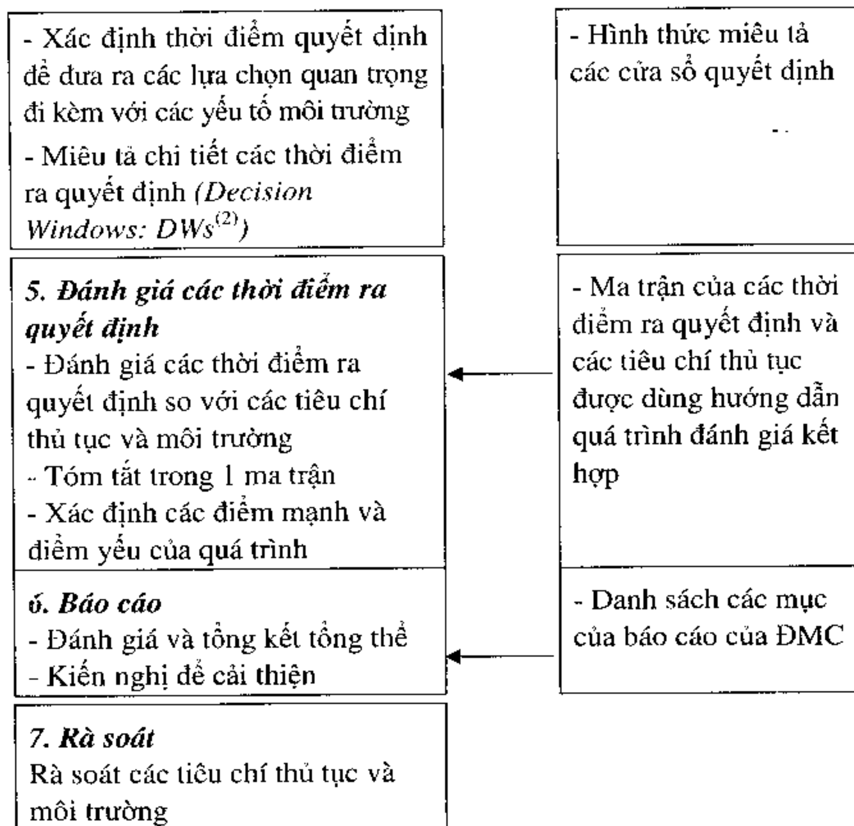


(1), (2). Thời điểm ra quyết định của cơ hội là các thời điểm trong quá trình đưa ra quyết định mà các lựa chọn quan trọng được đưa ra có gắn kết với các yếu tố môi trường. Các cửa sổ bao gồm 3 phần: đầu vào, phân tích và kết quả (khuôn khổ IAO). Đầu vào là dữ liệu và thông tin chẳng hạn như các giá trị và các ý kiến. Trong phần phân tích, đầu vào được xem xét chính thống (ví dụ như mô hình phân tích chi phí-hiệu quả) hay không chính thống (ví dụ như đánh giá chuyên gia và thảo luận nhóm). Các kết quả có thể là chính thống và không chính thống, và trở thành các đầu vào của các cửa sổ quyết định tiếp theo.

Các tiêu chí thủ tục là miêu tả về cách thức 1 quyết định được thực hiện trong 1 cửa sổ quyết định cụ thể liên quan đến đầu vào, phân tích và kết quả - dựa vào các nguyên lí của việc đưa ra quyết định tốt và thể hiện các giá trị thường được xã hội chấp nhận.

(Nguồn: FEEM 2002, www.taugroup.com/ansea).

163



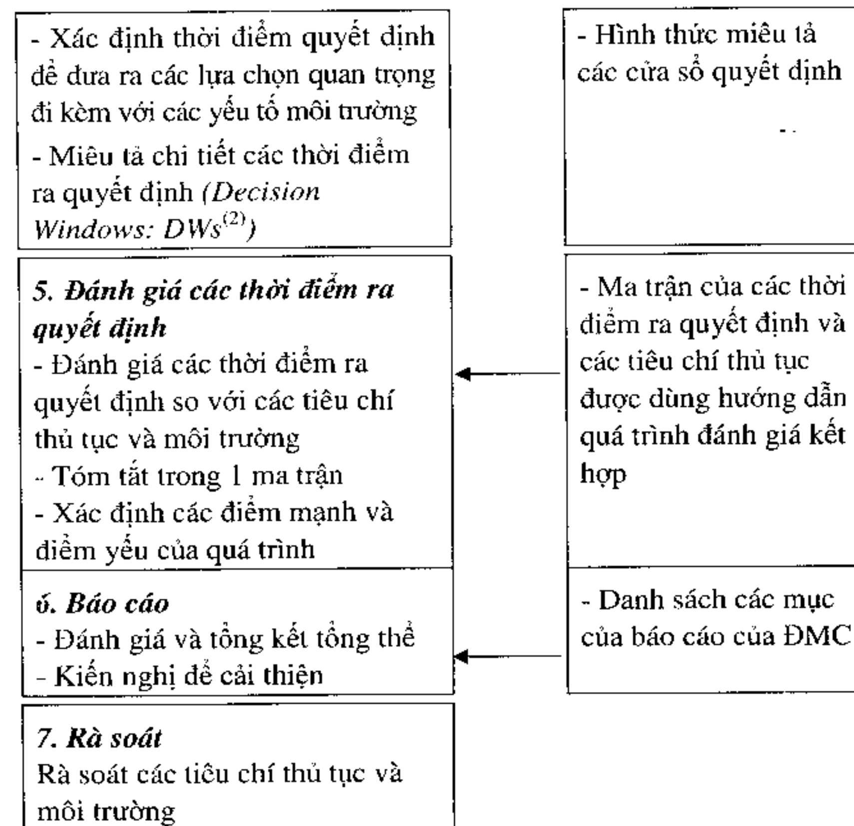
CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP
ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Phân tích định nghĩa và bản chất của ĐTM và ĐMC.

2. So sánh các quy định pháp luật hiện hành về ĐTM và ĐMC.

3. Trình bày các quy định pháp luật về cam kết bảo vệ môi trường.

4. Phân tích các quy định pháp luật về sự tham gia của cộng đồng dân cư trong quá trình đánh giá môi trường. Ý nghĩa và thực tiễn thi hành các quy định này.



CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP
ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Phân tích định nghĩa và bản chất của ĐTM và ĐMC.

2. So sánh các quy định pháp luật hiện hành về ĐTM và ĐMC.

3. Trình bày các quy định pháp luật về cam kết bảo vệ môi trường.

4. Phân tích các quy định pháp luật về sự tham gia của cộng đồng dân cư trong quá trình đánh giá môi trường. Ý nghĩa và thực tiễn thi hành các quy định này.

164

CHƯƠNG V

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM KHÔNG KHÍ

I. KHÔNG KHÍ VÀ NHỮNG ẢNH HƯỞNG TỪ CÁC HOẠT ĐỘNG CỦA CON NGƯỜI

1.1. Không khí và ô nhiễm không khí

Không khí là hỗn hợp khí gồm có nitơ chiếm 78,9%, ôxy chiếm 0,95%, acgông chiếm 0,93%, đioxit các bon chiếm 0,32% và một số hiếm khí khác như nêon, hêli, mêtan, kripton. Trong điều kiện bình thường của độ ẩm tuyệt đối, hơi nước chiếm gần 1 - 3% thể tích không khí.

Ô nhiễm không khí theo cách nhìn tổng quan nhất là sự biến đổi không khí theo hướng bất lợi với cuộc sống của con người, của động, thực vật, mà sự thay đổi đó chủ yếu lại chính do hoạt động của con người gây ra với quy mô, phương thức và mức độ khác nhau, trực tiếp hoặc gián tiếp làm thay đổi mô hình, thành phần hoá học, tính chất vật lí và sinh học của không khí.

Dưới góc độ pháp lí, ô nhiễm không khí được hiểu là sự thay đổi tính chất không khí, vi phạm tiêu chuẩn không khí mà pháp luật đã quy định. Nói cách khác, ô nhiễm không khí là tình trạng không khí có xuất hiện chất lạ hoặc có sự biến đổi quan trọng trong thành phần không khí làm thay đổi tính chất lí, hoá vốn có của nó, vi phạm tiêu chuẩn môi trường do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, gây tác động có hại cho con người và thiên nhiên. Từ các hoạt động của con người trong sản xuất, sinh hoạt, giao thông vận tải... các chất gây ô nhiễm xâm nhập vào bầu khí quyển, được hoà quyện, chuyển hoá và cuối cùng tác động tới

CHƯƠNG V
PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM KHÔNG KHÍ
I. KHÔNG KHÍ VÀ NHỮNG ẢNH HƯỞNG TỪ CÁC HOẠT ĐỘNG CỦA CON NGƯỜI
1.1. Không khí và ô nhiễm không khí
Không khí là hỗn hợp khí gồm có nitơ chiếm 78,9%, ôxy chiếm 0,95%, acgông chiếm 0,93%, đioxit các bon chiếm 0,32% và một số hiếm khí khác như nêon, hêli, mêtan, kripton. Trong điều kiện bình thường của độ ẩm tuyệt đối, hơi nước chiếm gần 1 - 3% thể tích không khí.
Ô nhiễm không khí theo cách nhìn tổng quan nhất là sự biến đổi không khí theo hướng bất lợi với cuộc sống của con người, của động, thực vật, mà sự thay đổi đó chủ yếu lại chính do hoạt động của con người gây ra với quy mô, phương thức và mức độ khác nhau, trực tiếp hoặc gián tiếp làm thay đổi mô hình, thành phần hoá học, tính chất vật lí và sinh học của không khí.
Dưới góc độ pháp lí, ô nhiễm không khí được hiểu là sự thay đổi tính chất không khí, vi phạm tiêu chuẩn không khí mà pháp luật đã quy định. Nói cách khác, ô nhiễm không khí là tình trạng không khí có xuất hiện chất lạ hoặc có sự biến đổi quan trọng trong thành phần không khí làm thay đổi tính chất lí, hoá vốn có của nó, vi phạm tiêu chuẩn môi trường do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, gây tác động có hại cho con người và thiên nhiên. Từ các hoạt động của con người trong sản xuất, sinh hoạt, giao thông vận tải... các chất gây ô nhiễm xâm nhập vào bầu khí quyển, được hoà quyện, chuyển hoá và cuối cùng tác động tới
165

nguồn tiếp nhận là con người và các động thực vật khác.

Ô nhiễm không khí không phải là vấn đề mới được phát hiện. Nó đã được đề cập cách đây hàng thế kỉ song mãi đến thế kỉ XX, đặc biệt là một số thập kỉ gần đây, khi xảy ra các thảm họa khủng khiếp do ô nhiễm không khí gây ra, con người mới bắt đầu quan tâm hơn đến nó và đưa ra các biện pháp để phòng ngừa.

Tại Việt Nam, tình trạng ô nhiễm môi trường không khí, đặc biệt tại các khu công nghiệp (KCN) và các đô thị lớn như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh... đang là mối quan tâm của các cơ quan quản lí nhà nước cũng như cộng đồng. Tại đây, phần lớn các nhà máy, xí nghiệp chưa có hệ thống xử lí ô nhiễm không khí hoặc có thì hoạt động không thật hiệu quả, thậm chí nhiều khi hoạt động chỉ mang tính chất đối phó. Bên cạnh đó, với đặc điểm của một nền công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp mang tính chất sản xuất nhỏ, công nghệ lạc hậu... các hoạt động công nghiệp ở Việt Nam đã thải vào môi trường sống một khối lượng lớn bụi, hơi khí độc... gây ảnh hưởng không chỉ cho các công nhân trực tiếp sản xuất mà cho cả dân cư khu vực lân cận. Bên cạnh đó, sự phát triển kinh tế và mức độ gia tăng nhanh chóng các khu đô thị, khu dân cư, KCN nhưng thiếu quy hoạch đồng bộ lại cũng gây nhiều khó khăn cho công tác quản lí và kiểm soát ô nhiễm từ các nguồn thải. Các phương tiện giao thông công cộng ngày càng gia tăng cùng với hiện trạng quy hoạch về mạng lưới các tuyến đường không đáp ứng nhu cầu đi lại của người dân đã góp phần rất lớn gây ô nhiễm môi trường không khí ở các khu đô thị, đặc biệt là các đô thị lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh. Theo đánh giá của Bộ tài nguyên và môi trường, hoạt động giao thông vận tải, công nghiệp và xây dựng là những nguồn chính gây ô nhiễm không khí ở các đô thị, trong đó do giao thông gây ra chiếm tỉ lệ 70%.[1]

(1). Bộ tài nguyên và môi trường, Báo cáo môi trường quốc gia 2007: Môi trường không khí đô thị Việt Nam, 2007.

nguồn tiếp nhận là con người và các động thực vật khác.

Ô nhiễm không khí không phải là vấn đề mới được phát hiện. Nó đã được đề cập cách đây hàng thế kỉ song mãi đến thế kỉ XX, đặc biệt là một số thập kỉ gần đây, khi xảy ra các thảm họa khủng khiếp do ô nhiễm không khí gây ra, con người mới bắt đầu quan tâm hơn đến nó và đưa ra các biện pháp để phòng ngừa.

Tại Việt Nam, tình trạng ô nhiễm môi trường không khí, đặc biệt tại các khu công nghiệp (KCN) và các đô thị lớn như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh... đang là mối quan tâm của các cơ quan quản lí nhà nước cũng như cộng đồng. Tại đây, phần lớn các nhà máy, xí nghiệp chưa có hệ thống xử lí ô nhiễm không khí hoặc có thì hoạt động không thật hiệu quả, thậm chí nhiều khi hoạt động chỉ mang tính chất đối phó. Bên cạnh đó, với đặc điểm của một nền công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp mang tính chất sản xuất nhỏ, công nghệ lạc hậu... các hoạt động công nghiệp ở Việt Nam đã thải vào môi trường sống một khối lượng lớn bụi, hơi khí độc... gây ảnh hưởng không chỉ cho các công nhân trực tiếp sản xuất mà cho cả dân cư khu vực lân cận. Bên cạnh đó, sự phát triển kinh tế và mức độ gia tăng nhanh chóng các khu đô thị, khu dân cư, KCN nhưng thiếu quy hoạch đồng bộ lại cũng gây nhiều khó khăn cho công tác quản lí và kiểm soát ô nhiễm từ các nguồn thải. Các phương tiện giao thông công cộng ngày càng gia tăng cùng với hiện trạng quy hoạch về mạng lưới các tuyến đường không đáp ứng nhu cầu đi lại của người dân đã góp phần rất lớn gây ô nhiễm môi trường không khí ở các khu đô thị, đặc biệt là các đô thị lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh. Theo đánh giá của Bộ tài nguyên và môi trường, hoạt động giao thông vận tải, công nghiệp và xây dựng là những nguồn chính gây ô nhiễm không khí ở các đô thị, trong đó do giao thông gây ra chiếm tỉ lệ 70%.[1]

(1). Bộ tài nguyên và môi trường, Báo cáo môi trường quốc gia 2007: Môi trường không khí đô thị Việt Nam, 2007.

166

Công tác điều tra, đánh giá hiện trạng ô nhiễm môi trường mới chỉ được các cơ quan chức năng thực hiện trong những năm đầu của thập niên 90 thông qua các trạm quan trắc quốc gia, các mạng lưới kiểm soát và giám sát ô nhiễm môi trường của các tỉnh, các KCN. Vì vậy, chưa thể có đủ số liệu để đánh giá một cách đầy đủ tình trạng ô nhiễm không khí của nước ta. Mặt khác, nước ta đang trong thời kì công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước nên diện mạo các KCN và đô thị thay đổi rất nhanh. Trong vòng 10 năm qua, đã hình thành nhiều KCN mới, đặc biệt là các khu chế xuất. Theo số liệu thống kê của Bộ kế hoạch và đầu tư, tính đến cuối năm 2009, cả nước đã có 219 KCN được thành lập, trong đó, 118 KCN đã đi vào hoạt động.

Các ngành công nghiệp được đầu tư mạnh hiện nay là xi măng, thực phẩm, lắp ráp ôtô, xe máy, dầu khí, nhiệt điện, điện tử, hoá chất, giấy, nhựa, công nghiệp khai thác khoáng sản... Chỉ riêng Nhà máy điện Hiệp Phước (Nhà Bè) đã tiêu thụ lượng dầu diesel nhiều hơn tổng số phương tiện giao thông của TP. Hồ Chí Minh cộng lại nhưng vì ống khói nhà máy này cao đến 140m nên không gây ô nhiễm tại chỗ mà bị thổi dạt sang tận các tỉnh Đồng Nai, Long An.[1]

Ngoài ra, các hoạt động xây dựng cơ sở hạ tầng đang diễn ra mạnh mẽ ở hầu khắp các địa phương trên cả nước cũng là nguyên nhân không nhỏ làm gia tăng tình trạng ô nhiễm môi trường không khí ở nước ta. Các hoạt động xây dựng như đào lấp đất, đập phá công trình cũ, chuyên chở vật liệu xây dựng... là nguyên nhân gây ô nhiễm môi trường không khí xung quanh do lượng bụi thải ra quá lớn. Kết quả đo lường thực hiện trên thực tế cho thấy khoảng 70% lượng bụi trong môi trường không khí đô thị là do giao thông vận tải và xây dựng.

---

(1). Bộ tài nguyên và môi trường, Báo cáo môi trường quốc gia 2007: Môi trường không khí đô thị Việt Nam, 2007.

Công tác điều tra, đánh giá hiện trạng ô nhiễm môi trường mới chỉ được các cơ quan chức năng thực hiện trong những năm đầu của thập niên 90 thông qua các trạm quan trắc quốc gia, các mạng lưới kiểm soát và giám sát ô nhiễm môi trường của các tỉnh, các KCN. Vì vậy, chưa thể có đủ số liệu để đánh giá một cách đầy đủ tình trạng ô nhiễm không khí của nước ta. Mặt khác, nước ta đang trong thời kì công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước nên diện mạo các KCN và đô thị thay đổi rất nhanh. Trong vòng 10 năm qua, đã hình thành nhiều KCN mới, đặc biệt là các khu chế xuất. Theo số liệu thống kê của Bộ kế hoạch và đầu tư, tính đến cuối năm 2009, cả nước đã có 219 KCN được thành lập, trong đó, 118 KCN đã đi vào hoạt động.

Các ngành công nghiệp được đầu tư mạnh hiện nay là xi măng, thực phẩm, lắp ráp ôtô, xe máy, dầu khí, nhiệt điện, điện tử, hoá chất, giấy, nhựa, công nghiệp khai thác khoáng sản... Chỉ riêng Nhà máy điện Hiệp Phước (Nhà Bè) đã tiêu thụ lượng dầu diesel nhiều hơn tổng số phương tiện giao thông của TP. Hồ Chí Minh cộng lại nhưng vì ống khói nhà máy này cao đến 140m nên không gây ô nhiễm tại chỗ mà bị thổi dạt sang tận các tỉnh Đồng Nai, Long An.[1]

Ngoài ra, các hoạt động xây dựng cơ sở hạ tầng đang diễn ra mạnh mẽ ở hầu khắp các địa phương trên cả nước cũng là nguyên nhân không nhỏ làm gia tăng tình trạng ô nhiễm môi trường không khí ở nước ta. Các hoạt động xây dựng như đào lấp đất, đập phá công trình cũ, chuyên chở vật liệu xây dựng... là nguyên nhân gây ô nhiễm môi trường không khí xung quanh do lượng bụi thải ra quá lớn. Kết quả đo lường thực hiện trên thực tế cho thấy khoảng 70% lượng bụi trong môi trường không khí đô thị là do giao thông vận tải và xây dựng.

(1). Bộ tài nguyên và môi trường, Báo cáo môi trường quốc gia 2007: Môi trường không khí đô thị Việt Nam, 2007.

167

Có thể đánh giá chung về tình hình ô nhiễm không khí ở Việt Nam, đặc biệt là tại các đô thị lớn như sau:

Thứ nhất, vấn đề nổi cộm về môi trường không khí hiện nay là tình trạng ô nhiễm bụi. Tình trạng này xảy ra ở hầu hết các đô thị, đặc biệt tại các nút giao thông và khu vực có công trường xây dựng.

Thứ hai, các khí độc hại trong không khí nhìn chung vẫn ở ngưỡng cho phép, tuy nồng độ các chất này có tăng lên tại một số điểm và trong một số thời điểm nhất định.

Thứ ba, ô nhiễm tiếng ồn tăng cao, đặc biệt ven các trục giao thông và những tuyến đường có mật độ giao thông lớn

1.2. Kiểm soát ô nhiễm không khí

Kiểm soát ô nhiễm không khí có thể được hiểu là hoạt động mà các cơ quan quản lí nhà nước cũng như các tổ chức, cá nhân tiến hành để bảo vệ không khí khỏi những tác động bất lợi từ phía con người và những biến đổi bất thường của thiên nhiên. Nói cách khác, đó là những hoạt động nhằm ngăn ngừa, giảm thiểu tình trạng gây ô nhiễm không khí và tiến tới cải thiện chất lượng không khí. Các hoạt động này rất phong phú đa dạng song dưới góc độ pháp lí, có thể kể đến một số hoạt động chủ yếu sau:

- Kiểm soát ô nhiễm không khí thông qua việc xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện hệ thống tiêu chuẩn môi trường không khí. Đây là hoạt động khá quan trọng mà các cơ quan nhà nước cần phải tiến hành để đánh giá, kiểm soát sự thay đổi của môi trường không khí ở từng địa phương cũng như trên phạm vi cả nước. Các tiêu chuẩn này đồng thời cũng là cơ sở pháp lí để Nhà nước kiểm soát những tác động tiêu cực gây ra cho không khí từ các hoạt động của mọi tổ chức, cá nhân.

- Kiểm soát ô nhiễm không khí thông qua hoạt động phòng chống, khắc phục ô nhiễm không khí, sự cố môi trường không khí. Đây là những hoạt động nhằm khắc phục và giảm thiểu

Có thể đánh giá chung về tình hình ô nhiễm không khí ở Việt Nam, đặc biệt là tại các đô thị lớn như sau:

Thứ nhất, vấn đề nổi cộm về môi trường không khí hiện nay là tình trạng ô nhiễm bụi. Tình trạng này xảy ra ở hầu hết các đô thị, đặc biệt tại các nút giao thông và khu vực có công trường xây dựng.

Thứ hai, các khí độc hại trong không khí nhìn chung vẫn ở ngưỡng cho phép, tuy nồng độ các chất này có tăng lên tại một số điểm và trong một số thời điểm nhất định.

Thứ ba, ô nhiễm tiếng ồn tăng cao, đặc biệt ven các trục giao thông và những tuyến đường có mật độ giao thông lớn

1.2. Kiểm soát ô nhiễm không khí

Kiểm soát ô nhiễm không khí có thể được hiểu là hoạt động mà các cơ quan quản lí nhà nước cũng như các tổ chức, cá nhân tiến hành để bảo vệ không khí khỏi những tác động bất lợi từ phía con người và những biến đổi bất thường của thiên nhiên. Nói cách khác, đó là những hoạt động nhằm ngăn ngừa, giảm thiểu tình trạng gây ô nhiễm không khí và tiến tới cải thiện chất lượng không khí. Các hoạt động này rất phong phú đa dạng song dưới góc độ pháp lí, có thể kể đến một số hoạt động chủ yếu sau:

- Kiểm soát ô nhiễm không khí thông qua việc xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện hệ thống tiêu chuẩn môi trường không khí. Đây là hoạt động khá quan trọng mà các cơ quan nhà nước cần phải tiến hành để đánh giá, kiểm soát sự thay đổi của môi trường không khí ở từng địa phương cũng như trên phạm vi cả nước. Các tiêu chuẩn này đồng thời cũng là cơ sở pháp lí để Nhà nước kiểm soát những tác động tiêu cực gây ra cho không khí từ các hoạt động của mọi tổ chức, cá nhân.

- Kiểm soát ô nhiễm không khí thông qua hoạt động phòng chống, khắc phục ô nhiễm không khí, sự cố môi trường không khí. Đây là những hoạt động nhằm khắc phục và giảm thiểu

168

những tác động bất lợi gây ra cho môi trường nói chung và môi trường không khí nói riêng khi các hiện tượng ô nhiễm không khí hay sự cố môi trường không khí xảy ra như: hoạt động quan trắc không khí và định kì đánh giá hiện trạng không khí; các hoạt động nhằm khắc phục sự cố môi trường không khí... Thông qua những hoạt động này, mọi biến đổi của không khí sẽ được kiểm soát một cách thường xuyên và mọi tác động tiêu cực đối với không khí sẽ được giảm thiểu.

- Kiểm soát ô nhiễm không khí thông qua việc kiểm soát chặt chẽ các nguồn thải vào không khí. Các nguồn thải này bao gồm nguồn thải động (nguồn thải từ các phương tiện giao thông vận tải) và nguồn thải tĩnh (chủ yếu là từ các ống khói nhà máy). Nếu kiểm soát tốt các nguồn thải này thì cũng có nghĩa là môi trường không khí đã được kiểm soát một cách hiệu quả.

- Kiểm soát ô nhiễm không khí thông qua hệ thống cơ quan kiểm soát được tổ chức chặt chẽ từ trung ương đến địa phương. Hệ thống cơ quan này sẽ trực tiếp thực hiện và tổ chức thực hiện các hoạt động kiểm soát ô nhiễm không khí ở từng địa phương nói riêng và cả nước nói chung.

Tóm lại, dưới góc độ pháp lí, việc thực hiện kiểm soát ô nhiễm không khí đòi hỏi sự nỗ lực chung của toàn dân. Đó không chỉ là những hoạt động tuân thủ pháp luật nhằm kiểm soát tình trạng ô nhiễm không khí của các cơ quan nhà nước mà còn là ý thức tự giác thực hiện tự kiểm soát ô nhiễm môi trường của các tổ chức, cá nhân, đặc biệt là các chủ thể tiến hành những hoạt động được xác định là nguồn gây ô nhiễm chủ yếu (các hoạt động công nghiệp). Tuy nhiên, các quy định pháp luật về kiểm soát ô nhiễm không khí ở Việt Nam hiện hành được ban hành chưa nhiều, chưa tập trung và hiệu quả điều chỉnh chưa cao. Cho đến nay, Việt Nam vẫn chưa có văn bản quy phamj pháp luật nào điều chỉnh riêng trong lĩnh vực này. Thực trạng đó bắt nguồn từ rất nhiều nguyên nhân, bao gồm

những tác động bất lợi gây ra cho môi trường nói chung và môi trường không khí nói riêng khi các hiện tượng ô nhiễm không khí hay sự cố môi trường không khí xảy ra như: hoạt động quan trắc không khí và định kì đánh giá hiện trạng không khí; các hoạt động nhằm khắc phục sự cố môi trường không khí... Thông qua những hoạt động này, mọi biến đổi của không khí sẽ được kiểm soát một cách thường xuyên và mọi tác động tiêu cực đối với không khí sẽ được giảm thiểu.

- Kiểm soát ô nhiễm không khí thông qua việc kiểm soát chặt chẽ các nguồn thải vào không khí. Các nguồn thải này bao gồm nguồn thải động (nguồn thải từ các phương tiện giao thông vận tải) và nguồn thải tĩnh (chủ yếu là từ các ống khói nhà máy). Nếu kiểm soát tốt các nguồn thải này thì cũng có nghĩa là môi trường không khí đã được kiểm soát một cách hiệu quả.

- Kiểm soát ô nhiễm không khí thông qua hệ thống cơ quan kiểm soát được tổ chức chặt chẽ từ trung ương đến địa phương. Hệ thống cơ quan này sẽ trực tiếp thực hiện và tổ chức thực hiện các hoạt động kiểm soát ô nhiễm không khí ở từng địa phương nói riêng và cả nước nói chung.

Tóm lại, dưới góc độ pháp lí, việc thực hiện kiểm soát ô nhiễm không khí đòi hỏi sự nỗ lực chung của toàn dân. Đó không chỉ là những hoạt động tuân thủ pháp luật nhằm kiểm soát tình trạng ô nhiễm không khí của các cơ quan nhà nước mà còn là ý thức tự giác thực hiện tự kiểm soát ô nhiễm môi trường của các tổ chức, cá nhân, đặc biệt là các chủ thể tiến hành những hoạt động được xác định là nguồn gây ô nhiễm chủ yếu (các hoạt động công nghiệp). Tuy nhiên, các quy định pháp luật về kiểm soát ô nhiễm không khí ở Việt Nam hiện hành được ban hành chưa nhiều, chưa tập trung và hiệu quả điều chỉnh chưa cao. Cho đến nay, Việt Nam vẫn chưa có văn bản quy phamj pháp luật nào điều chỉnh riêng trong lĩnh vực này. Thực trạng đó bắt nguồn từ rất nhiều nguyên nhân, bao gồm

169

cả các nguyên nhân như trình độ và kĩ thuật lập pháp còn có những hạn chế, nhận thức chưa cao về tầm quan trọng của bảo vệ môi trường... Bên cạnh đó là một số nguyên nhân cơ bản, đặc thù sau:

- Không khí là thành phần môi trường không được xác định thuộc quyền khai thác hay sử dụng của chủ thể cụ thể nào. Nó thuộc quyền sử dụng chung cho mọi tổ chức, cá nhân. Vì thế, môi trường không khí thường ít được quan tâm do nó không gắn với lợi ích cụ thể, rõ ràng của một tổ chức, cá nhân nào.

- Giá trị kinh tế của môi trường không khí không dễ nhìn thấy mặc dù nó là yếu tố không thể thiếu trong mọi hoạt động sản xuất. Với các thành phần môi trường khác như rừng, nước, khoáng sản... người ta có thể nhìn thấy ngay lợi ích kinh tế của nó và chú ý bảo vệ. Riêng với môi trường không khí, khi lợi ích kinh tế không hiển hiện thì việc thiếu quan tâm, bảo vệ nó cũng là điều dễ hiểu.

- Những tác động tiêu cực do tình trạng ô nhiễm không khí gây ra thường chủ yếu là đối với sức khoẻ con người, đối với chất lượng môi trường sống. Đây lại là vấn đề mà người dân Việt Nam chưa thực sự quan tâm, nhất là khi nỗi lo cho đời sống vật chất trước mắt còn quá bộn bề.

- Nhận thức chưa cao về bảo vệ môi trường và phát triển bền vững trong phát triển công nghiệp. Phần lớn các cơ sở công nghiệp (tác nhân chủ yếu gây ra tình trạng ô nhiễm không khí) chỉ chú ý tới những lợi ích trước mắt mà không tính đến bảo vệ bầu không khí chung cho cả cộng đồng.

- Do phần lớn các doanh nghiệp Việt Nam có khả năng tài chính hạn hẹp, nên Nhà nước không thể yêu cầu họ phải thoả mãn ngay được các đòi hỏi cao về bảo vệ môi trường không khí. Mặt khác, khả năng vận hành các thiết bị công nghệ xử lí khí thải của các doanh nghiệp cũng còn thấp nên tình trạng vi vi phạm pháp luật vẫn xảy ra.

cả các nguyên nhân như trình độ và kĩ thuật lập pháp còn có những hạn chế, nhận thức chưa cao về tầm quan trọng của bảo vệ môi trường... Bên cạnh đó là một số nguyên nhân cơ bản, đặc thù sau:

- Không khí là thành phần môi trường không được xác định thuộc quyền khai thác hay sử dụng của chủ thể cụ thể nào. Nó thuộc quyền sử dụng chung cho mọi tổ chức, cá nhân. Vì thế, môi trường không khí thường ít được quan tâm do nó không gắn với lợi ích cụ thể, rõ ràng của một tổ chức, cá nhân nào.

- Giá trị kinh tế của môi trường không khí không dễ nhìn thấy mặc dù nó là yếu tố không thể thiếu trong mọi hoạt động sản xuất. Với các thành phần môi trường khác như rừng, nước, khoáng sản... người ta có thể nhìn thấy ngay lợi ích kinh tế của nó và chú ý bảo vệ. Riêng với môi trường không khí, khi lợi ích kinh tế không hiển hiện thì việc thiếu quan tâm, bảo vệ nó cũng là điều dễ hiểu.

- Những tác động tiêu cực do tình trạng ô nhiễm không khí gây ra thường chủ yếu là đối với sức khoẻ con người, đối với chất lượng môi trường sống. Đây lại là vấn đề mà người dân Việt Nam chưa thực sự quan tâm, nhất là khi nỗi lo cho đời sống vật chất trước mắt còn quá bộn bề.

- Nhận thức chưa cao về bảo vệ môi trường và phát triển bền vững trong phát triển công nghiệp. Phần lớn các cơ sở công nghiệp (tác nhân chủ yếu gây ra tình trạng ô nhiễm không khí) chỉ chú ý tới những lợi ích trước mắt mà không tính đến bảo vệ bầu không khí chung cho cả cộng đồng.

- Do phần lớn các doanh nghiệp Việt Nam có khả năng tài chính hạn hẹp, nên Nhà nước không thể yêu cầu họ phải thoả mãn ngay được các đòi hỏi cao về bảo vệ môi trường không khí. Mặt khác, khả năng vận hành các thiết bị công nghệ xử lí khí thải của các doanh nghiệp cũng còn thấp nên tình trạng vi vi phạm pháp luật vẫn xảy ra.

170

- Xử lí các hành vi vi phạm pháp luật môi trường không khí đòi hỏi rất cao về trình độ chuyên môn trong khoa học kĩ thuật. Yêu cầu này rất khó thoả mãn khi phần lớn các thẩm phán và thanh tra Nhà nước về bảo vệ môi trường chỉ được đào tạo về khoa học pháp lí. Vì vậy, tình trạng xử lí chưa kịp thời, chưa nghiêm minh hay còn bỏ sót các hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường không khí của hệ thống cơ quan này đã làm ảnh hưởng đến hiệu quả điều chỉnh của pháp luật bảo vệ môi trường không khí.

II. NHỮNG NỘI DUNG CHỦ YẾU CỦA PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM KHÔNG KHÍ

2.1. Pháp luật về hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường không khí

Trong bảo vệ môi trường nói chung và bảo vệ môi trường không khí nói riêng, quy chuẩn kĩ thuật về môi trường có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Nó vừa được xem là công cụ kĩ thuật, vừa là công cụ pháp lí giúp Nhà nước quản lí môi trường không khí một cách có hiệu quả. Chỉ trên cơ sở hệ thống quy chuẩn kĩ thuật về môi trường không khí, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới có thể xác định được một cách chính xác chất lượng môi trường không khí, đánh giá đúng thực trạng ô nhiễm và mức độ ô nhiễm so với giới hạn cho phép đã được xác định trong các quy chuẩn đó. Quy chuẩn kĩ thuật về môi trường không khí cũng là căn cứ không thể thiếu để xác định hành vi vi phạm của các tổ chức, cá nhân trong quá trình tác động đến môi trường không khí, để từ đó các cơ quan nhà nước có thể áp dụng các biện pháp xử lí thích hợp. Ngoài ra, nhờ có các quy chuẩn kĩ thuật môi trường không khí mà các tổ chức, cá nhân cũng có thể biết được họ đang được sống trong môi trường không khí có chất lượng tốt hay xấu. Nói cách khác, thông qua

- Xử lí các hành vi vi phạm pháp luật môi trường không khí đòi hỏi rất cao về trình độ chuyên môn trong khoa học kĩ thuật. Yêu cầu này rất khó thoả mãn khi phần lớn các thẩm phán và thanh tra Nhà nước về bảo vệ môi trường chỉ được đào tạo về khoa học pháp lí. Vì vậy, tình trạng xử lí chưa kịp thời, chưa nghiêm minh hay còn bỏ sót các hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường không khí của hệ thống cơ quan này đã làm ảnh hưởng đến hiệu quả điều chỉnh của pháp luật bảo vệ môi trường không khí.

II. NHỮNG NỘI DUNG CHỦ YẾU CỦA PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM KHÔNG KHÍ

2.1. Pháp luật về hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường không khí

Trong bảo vệ môi trường nói chung và bảo vệ môi trường không khí nói riêng, quy chuẩn kĩ thuật về môi trường có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Nó vừa được xem là công cụ kĩ thuật, vừa là công cụ pháp lí giúp Nhà nước quản lí môi trường không khí một cách có hiệu quả. Chỉ trên cơ sở hệ thống quy chuẩn kĩ thuật về môi trường không khí, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới có thể xác định được một cách chính xác chất lượng môi trường không khí, đánh giá đúng thực trạng ô nhiễm và mức độ ô nhiễm so với giới hạn cho phép đã được xác định trong các quy chuẩn đó. Quy chuẩn kĩ thuật về môi trường không khí cũng là căn cứ không thể thiếu để xác định hành vi vi phạm của các tổ chức, cá nhân trong quá trình tác động đến môi trường không khí, để từ đó các cơ quan nhà nước có thể áp dụng các biện pháp xử lí thích hợp. Ngoài ra, nhờ có các quy chuẩn kĩ thuật môi trường không khí mà các tổ chức, cá nhân cũng có thể biết được họ đang được sống trong môi trường không khí có chất lượng tốt hay xấu. Nói cách khác, thông qua

171

quy chuẩn kĩ thuật về chất lượng môi trường không khí xung quanh, con người có thể xác định được quyền cơ bản của họ trong lĩnh vực môi trường là quyền được sống trong môi trường trong lành được đảm bảo ở mức độ nào.

Quy chuẩn kĩ thuật môi trường không khí là các quy chuẩn trong hệ thống quy chuẩn kĩ thuật về môi trường Việt Nam. Giải thích thuật ngữ quy chuẩn kĩ thuật về môi trường, Điều 3 Luật bảo vệ môi trường 2014 có quy định: *"Quy chuẩn kĩ thuật môi trường là mức giới hạn của các thông số về chất lượng môi trường xung quanh, hàm lượng của chất gây ô nhiễm trong chất thải, các yêu cầu kỹ thuật và quản lí được cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành dưới dạng văn bản bắt buộc áp dụng để bảo vệ môi trường"* Đối với môi trường không khí, những chuẩn mức, giới hạn này có thể được hiểu là các thông số về chất lượng không khí hoặc hàm lượng nhất định các chất gây ô nhiễm trong khí thải. Những thông số giới hạn ấy được Nhà nước sử dụng để kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí, đánh giá hiện trạng môi trường không khí hay dự báo các diễn biến môi trường không khí trong tương lai…

Trong những năm qua, để đáp ứng ngày một tốt hơn những đòi hỏi của thực tiễn quản lí môi trường không khí, hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường không khí của nước ta luôn được sửa đổi, bổ sung trong các văn bản pháp luật. Có thể kể đến một số văn bản quy phạm pháp luật như: Luật bảo vệ môi trường; Nghị định số 21/2008/NĐ-CP ngày 28/2/2008 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 80/2006/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật bảo vệ môi trường; Quyết định số 35/2002/QĐ-BKHCNMT ngày 25/6/2002 có hiệu lực từ ngày 10/01/2003 quy định danh mục các tiêu chuẩn Việt Nam về môi trường (mục A); Quyết định số 22/2006/QĐ-BTNMT quy định ngày 18/12/2006 về việc bắt buộc áp dụng tiêu chuẩn Việt Nam về môi trường. Theo lộ trình ban

quy chuẩn kĩ thuật về chất lượng môi trường không khí xung quanh, con người có thể xác định được quyền cơ bản của họ trong lĩnh vực môi trường là quyền được sống trong môi trường trong lành được đảm bảo ở mức độ nào.

Quy chuẩn kĩ thuật môi trường không khí là các quy chuẩn trong hệ thống quy chuẩn kĩ thuật về môi trường Việt Nam. Giải thích thuật ngữ quy chuẩn kĩ thuật về môi trường, Điều 3 Luật bảo vệ môi trường 2014 có quy định: *"Quy chuẩn kĩ thuật môi trường là mức giới hạn của các thông số về chất lượng môi trường xung quanh, hàm lượng của chất gây ô nhiễm trong chất thải, các yêu cầu kỹ thuật và quản lí được cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành dưới dạng văn bản bắt buộc áp dụng để bảo vệ môi trường"* Đối với môi trường không khí, những chuẩn mức, giới hạn này có thể được hiểu là các thông số về chất lượng không khí hoặc hàm lượng nhất định các chất gây ô nhiễm trong khí thải. Những thông số giới hạn ấy được Nhà nước sử dụng để kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí, đánh giá hiện trạng môi trường không khí hay dự báo các diễn biến môi trường không khí trong tương lai…

Trong những năm qua, để đáp ứng ngày một tốt hơn những đòi hỏi của thực tiễn quản lí môi trường không khí, hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường không khí của nước ta luôn được sửa đổi, bổ sung trong các văn bản pháp luật. Có thể kể đến một số văn bản quy phạm pháp luật như: Luật bảo vệ môi trường; Nghị định số 21/2008/NĐ-CP ngày 28/2/2008 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 80/2006/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật bảo vệ môi trường; Quyết định số 35/2002/QĐ-BKHCNMT ngày 25/6/2002 có hiệu lực từ ngày 10/01/2003 quy định danh mục các tiêu chuẩn Việt Nam về môi trường (mục A); Quyết định số 22/2006/QĐ-BTNMT quy định ngày 18/12/2006 về việc bắt buộc áp dụng tiêu chuẩn Việt Nam về môi trường. Theo lộ trình ban

172

hành quy chuẩn kĩ thuật về môi trường được quy định tại Nghị định số 21/2008/NĐ-CP, các tiêu chuẩn môi trường được ban hành trong 02 quyết dịnh nêu trên đang dần được thay thế tại các văn bản hiện hành như: Thông tư số 16/2009/TT-BTNMT ngày 07/10/2009 quy dịnh quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về môi trường; Thông tư số 25/2009/TT-BTNMT ngày 26/11/2009 quy định quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về môi trường; Thông tư số 39/2010/TT-BTNMT ngày 16/12/2010 quy định quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về môi trường; Thông tư số 42/2010/TT-BTNMT ngày 29/12/2010 quy định quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về môi trường. Theo quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật này, hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường không khí của Việt Nam hiện nay bao gồm hai loại quy chuẩn kĩ thuật chính. Đó là quy chuẩn chất lượng môi trường không khí xung quanh và quy chuẩn kĩ thuật về khí thải.

* Quy chuẩn kĩ thuật về chất lượng môi trường không khí xung quanh:

Đây là loại quy chuẩn được xây dựng nhằm đáp ứng các yêu cầu về quản lí chất lượng môi trường không khí. Nó phản ánh độ trong lành của môi trường không khí cho sự tồn tại và phát triển của con người. Tuy nhiên, trong điều kiện trình độ khoa học công nghệ của Việt Nam còn hạn chế thì chưa thể loại trừ hoàn toàn các chất gây ô nhiễm trong quá trình sản xuất. Vì vậy, các quy chuẩn kĩ thuật về chất lượng môi trường không khí xung quanh hiện hành được xác lập trên cơ sở những kết quả nghiên cứu về vệ sinh y học nhằm bảo đảm cho chất lượng môi trường không khí ở mức tương đối trong sạch. Mức độ đó được đánh giá bằng nồng độ chất độc hại chứa trong một đơn vị trọng lượng hay trong một đơn vị thể tích không khí. Đơn vị đo lường thông dụng là trọng lượng chất ô nhiễm chứa trong 1 m không khí (mg/m^3) tính theo mức trung

hành quy chuẩn kĩ thuật về môi trường được quy định tại Nghị định số 21/2008/NĐ-CP, các tiêu chuẩn môi trường được ban hành trong 02 quyết dịnh nêu trên đang dần được thay thế tại các văn bản hiện hành như: Thông tư số 16/2009/TT-BTNMT ngày 07/10/2009 quy dịnh quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về môi trường; Thông tư số 25/2009/TT-BTNMT ngày 26/11/2009 quy định quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về môi trường; Thông tư số 39/2010/TT-BTNMT ngày 16/12/2010 quy định quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về môi trường; Thông tư số 42/2010/TT-BTNMT ngày 29/12/2010 quy định quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về môi trường. Theo quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật này, hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường không khí của Việt Nam hiện nay bao gồm hai loại quy chuẩn kĩ thuật chính. Đó là quy chuẩn chất lượng môi trường không khí xung quanh và quy chuẩn kĩ thuật về khí thải.

* Quy chuẩn kĩ thuật về chất lượng môi trường không khí xung quanh:

Đây là loại quy chuẩn được xây dựng nhằm đáp ứng các yêu cầu về quản lí chất lượng môi trường không khí. Nó phản ánh độ trong lành của môi trường không khí cho sự tồn tại và phát triển của con người. Tuy nhiên, trong điều kiện trình độ khoa học công nghệ của Việt Nam còn hạn chế thì chưa thể loại trừ hoàn toàn các chất gây ô nhiễm trong quá trình sản xuất. Vì vậy, các quy chuẩn kĩ thuật về chất lượng môi trường không khí xung quanh hiện hành được xác lập trên cơ sở những kết quả nghiên cứu về vệ sinh y học nhằm bảo đảm cho chất lượng môi trường không khí ở mức tương đối trong sạch. Mức độ đó được đánh giá bằng nồng độ chất độc hại chứa trong một đơn vị trọng lượng hay trong một đơn vị thể tích không khí. Đơn vị đo lường thông dụng là trọng lượng chất ô nhiễm chứa trong 1 m không khí (mg/m^3) tính theo mức trung

173

bình 1 giờ, trung bình 8 giờ, trung bình 24 giờ và trung bình năm.[1]

Việt Nam hiện có hai quy chuẩn kĩ thuật về chất lượng môi trường không khí xung quanh. Đó là QCVN 05:2009/BTNMT – Quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về chất lượng không khí xung quanh và QCVN 06:2009/BTNMT – Quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về một số chất độc hại trong không khí xung quanh ban hành kèm theo Thông tư số 16/2009/TT-BTNMT ngày 07/10/2009 quy định quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về môi trường. Hai quy chuẩn này quy định một số nội dung chủ yếu sau:

+ Quy định giá trị giới hạn các thông số cơ bản, gồm lưu huỳnh đioxit (SO_2), cacbon (CO), nitơ oxit (NO_x), ôzôn (O_3), bụi lơ lửng, bụi PM10 (bụi $\leq 10\mu m$) và chì (Pb) trong không khí xung quanh và nồng độ tối đa cho phép của một số chất độc hại trong không khí xung quanh

+ Mục đích: Hai quy chuẩn này được sử dụng để đánh giá chất lượng môi trường không khí xung quanh và giám sát tình trạng ô nhiễm môi trường không khí. Để có thể đánh giá chất lượng hiện có của môi trường không khí trên một địa điểm cụ thể nào đó hoặc trên phạm vi toàn quốc, các số liệu về hiện trạng môi trường không khí sau khi đã phân tích, thu thập sẽ được đem so sánh với các thông số trong quy chuẩn này.

---

(1). Trung bình một giờ là trung bình số học các giá trị đo được trong khoảng thời gian một giờ đối với các phép đo thực hiện hơn một lần trong một giờ, hoặc giá trị phép đo thực hiện 01 lần trong khoảng thời gian một giờ. Giá trị trung bình được đo nhiều lần trong 24 giờ (một ngày đêm) theo tần suất nhất định. Giá trị trung bình giờ lớn nhất trong số các giá trị đo được trong 24 giờ được lấy so sánh với giá trị giới hạn quy định.

Trung bình 8 giờ: Là trung bình số học các giá trị đo được trong khoảng thời gian 8 giờ liên tục. Trung bình 24 giờ: là trung bình số học các giá trị đo được trong khoảng thời gian 24 giờ (một ngày đêm).

Trung bình năm: là trung bình số học các giá trị trung bình 24 giờ đo được trong khoảng thời gian một năm.

bình 1 giờ, trung bình 8 giờ, trung bình 24 giờ và trung bình năm.[1]

Việt Nam hiện có hai quy chuẩn kĩ thuật về chất lượng môi trường không khí xung quanh. Đó là QCVN 05:2009/BTNMT – Quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về chất lượng không khí xung quanh và QCVN 06:2009/BTNMT – Quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về một số chất độc hại trong không khí xung quanh ban hành kèm theo Thông tư số 16/2009/TT-BTNMT ngày 07/10/2009 quy định quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về môi trường. Hai quy chuẩn này quy định một số nội dung chủ yếu sau:

+ Quy định giá trị giới hạn các thông số cơ bản, gồm lưu huỳnh đioxit (SO_2), cacbon (CO), nitơ oxit (NO_x), ôzôn (O_3), bụi lơ lửng, bụi PM10 (bụi $\leq 10\mu m$) và chì (Pb) trong không khí xung quanh và nồng độ tối đa cho phép của một số chất độc hại trong không khí xung quanh

+ Mục đích: Hai quy chuẩn này được sử dụng để đánh giá chất lượng môi trường không khí xung quanh và giám sát tình trạng ô nhiễm môi trường không khí. Để có thể đánh giá chất lượng hiện có của môi trường không khí trên một địa điểm cụ thể nào đó hoặc trên phạm vi toàn quốc, các số liệu về hiện trạng môi trường không khí sau khi đã phân tích, thu thập sẽ được đem so sánh với các thông số trong quy chuẩn này.

(1). Trung bình một giờ là trung bình số học các giá trị đo được trong khoảng thời gian một giờ đối với các phép đo thực hiện hơn một lần trong một giờ, hoặc giá trị phép đo thực hiện 01 lần trong khoảng thời gian một giờ. Giá trị trung bình được đo nhiều lần trong 24 giờ (một ngày đêm) theo tần suất nhất định. Giá trị trung bình giờ lớn nhất trong số các giá trị đo được trong 24 giờ được lấy so sánh với giá trị giới hạn quy định.

Trung bình 8 giờ: Là trung bình số học các giá trị đo được trong khoảng thời gian 8 giờ liên tục. Trung bình 24 giờ: là trung bình số học các giá trị đo được trong khoảng thời gian 24 giờ (một ngày đêm).

Trung bình năm: là trung bình số học các giá trị trung bình 24 giờ đo được trong khoảng thời gian một năm.

174

Như vậy, có thể thấy rằng để có thể đảm bảo được tính khả thi của các quy chuẩn kĩ thuật về chất lượng môi trường không khí xung quanh. Trong điều kiện kinh tế, xã hội và môi trường của Việt Nam hiện nay, chúng ta không thể đặt ra yêu cầu quá cao về chất lượng môi trường không khí như một số quốc gia trên thế giới. Nhưng với việc xác định nồng độ nồng độ các chất gây ô nhiễm trong môi trường không khí xung quanh theo hai quy chuẩn về chất lượng môi trường không khí nêu trên thì Nhà nước vẫn kiểm soát được tình trạng ô nhiễm môi trường không khí trên phạm vi cả nước. Mặt khác, nó cũng cho thấy chất lượng môi trường không khí cần thiết cho sự tồn tại và phát triển của con người vẫn đang được đảm bảo ở Việt Nam.

* Quy chuẩn kĩ thuật môi trường về khí thải:

Đây là loại quy chuẩn kĩ thuật được xây dựng để khống chế các chất thải khí được đưa vào môi trường trong các lĩnh vực khác nhau. Chúng chiếm phần lớn trong hệ thống quy chuẩn kĩ thuật về môi trường không khí hiện hành của Việt Nam. Các quy chuẩn kĩ thuật về khí thải hiện hành bao gồm hai nhóm quy chuẩn là quy chuẩn kĩ thuật về khí thải đối với nguồn thải động và quy chuẩn kĩ thuật về khí thải đối với nguồn thải tĩnh. Cụ thể như sau:

- Quy chuẩn kĩ thuật về khí thải đối với nguồn thải tĩnh (chủ yếu đối với khí thải công nghiệp từ ống khói các nhà máy). Để ngăn ngừa và giảm thiểu đến mức tối đa tình trạng gây ô nhiễm môi trường không khí từ các hoạt động công nghiệp, việc xây dựng và ban hành các quy chuẩn về nồng độ tối đa cho phép của các chất gây ô nhiễm trong khí thải công nghiệp là hết sức cần thiết. Việt Nam hiện có các quy chuẩn kĩ thuật sau về khí thải công nghiệp[1]:

(1). Ban hành kèm theo Thông tư số 25/2009/TT-BTNMT ngày 26/11/2009 quy định quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về môi trường và Thông tư số 42/2010/TT-BTNMT ngày 29/12/2010 quy định quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về môi trường.

Như vậy, có thể thấy rằng để có thể đảm bảo được tính khả thi của các quy chuẩn kĩ thuật về chất lượng môi trường không khí xung quanh. Trong điều kiện kinh tế, xã hội và môi trường của Việt Nam hiện nay, chúng ta không thể đặt ra yêu cầu quá cao về chất lượng môi trường không khí như một số quốc gia trên thế giới. Nhưng với việc xác định nồng độ nồng độ các chất gây ô nhiễm trong môi trường không khí xung quanh theo hai quy chuẩn về chất lượng môi trường không khí nêu trên thì Nhà nước vẫn kiểm soát được tình trạng ô nhiễm môi trường không khí trên phạm vi cả nước. Mặt khác, nó cũng cho thấy chất lượng môi trường không khí cần thiết cho sự tồn tại và phát triển của con người vẫn đang được đảm bảo ở Việt Nam.

* Quy chuẩn kĩ thuật môi trường về khí thải:

Đây là loại quy chuẩn kĩ thuật được xây dựng để khống chế các chất thải khí được đưa vào môi trường trong các lĩnh vực khác nhau. Chúng chiếm phần lớn trong hệ thống quy chuẩn kĩ thuật về môi trường không khí hiện hành của Việt Nam. Các quy chuẩn kĩ thuật về khí thải hiện hành bao gồm hai nhóm quy chuẩn là quy chuẩn kĩ thuật về khí thải đối với nguồn thải động và quy chuẩn kĩ thuật về khí thải đối với nguồn thải tĩnh. Cụ thể như sau:

- Quy chuẩn kĩ thuật về khí thải đối với nguồn thải tĩnh (chủ yếu đối với khí thải công nghiệp từ ống khói các nhà máy). Để ngăn ngừa và giảm thiểu đến mức tối đa tình trạng gây ô nhiễm môi trường không khí từ các hoạt động công nghiệp, việc xây dựng và ban hành các quy chuẩn về nồng độ tối đa cho phép của các chất gây ô nhiễm trong khí thải công nghiệp là hết sức cần thiết. Việt Nam hiện có các quy chuẩn kĩ thuật sau về khí thải công nghiệp[1]:

(1). Ban hành kèm theo Thông tư số 25/2009/TT-BTNMT ngày 26/11/2009 quy định quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về môi trường và Thông tư số 42/2010/TT-BTNMT ngày 29/12/2010 quy định quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về môi trường.

175

1. QCVN: 34:2010/BTNMT – Quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về khí thải công nghiệp lọc hoá dầu đối với bụi và các chất vô cơ.

2. QCVN 19: 2009/BTNMT - Quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về khí thải công nghiệp đối với bụi và các chất vô cơ;

3. QCVN 20: 2009/BTNMT - Quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về khí thải công nghiệp đối với một số chất hữu cơ;

4. QCVN 21: 2009/BTNMT - Quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về khí thải công nghiệp sản xuất phân bón hoá học;

5. QCVN 22: 2009/BTNMT - Quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về khí thải công nghiệp nhiệt điện;

6. QCVN 23: 2009/BTNMT - Quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về khí thải công nghiệp sản xuất xi măng

Các quy chuẩn này được áp dụng để kiểm soát nồng độ các chất hữu cơ, vô cơ và bụi trong thành phần khí thải công nghiệp trước khi thải vào môi trường không khí xung quanh. Cụ thể là:

+ Quy định các giới hạn cho phép của khí thải công nghiệp có tính độc hại đối với mỗi loại nguồn gây ô nhiễm môi trường không khí. Đây là trị số mà các chất thải độc hại do nguồn đó gây ra, tổng hợp với các nguồn của các cơ sở công nghiệp khác trong địa bàn đó, có tính đến sự phát triển mở rộng sản xuất và sự khuyếch tán chất độc hại trong môi trường không khí sao cho không vượt quá giới hạn cho phép đối với khu dân cư cũng như các loại động, thực vật.

+ Quy định nồng độ tối đa cho phép của các chất vô cơ cũng như các chất hữu cơ trong khí thải công nghiệp (tính bằng mg/m^3 khí thải) khi thải vào môi trường xung quanh. Khí thải công nghiệp theo qui định tại các quy chuẩn này bao gồm khí và khí có chứa bụi do quá trình sản xuất, kinh doanh, dịch vụ gây ra, được xác định riêng cho các khu vực khác nhau, theo từng lĩnh vực khác nhau (nhiệt điện, xi măng, sản xuất phân bón hoá học...).

1. QCVN: 34:2010/BTNMT – Quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về khí thải công nghiệp lọc hoá dầu đối với bụi và các chất vô cơ.

2. QCVN 19: 2009/BTNMT - Quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về khí thải công nghiệp đối với bụi và các chất vô cơ;

3. QCVN 20: 2009/BTNMT - Quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về khí thải công nghiệp đối với một số chất hữu cơ;

4. QCVN 21: 2009/BTNMT - Quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về khí thải công nghiệp sản xuất phân bón hoá học;

5. QCVN 22: 2009/BTNMT - Quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về khí thải công nghiệp nhiệt điện;

6. QCVN 23: 2009/BTNMT - Quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về khí thải công nghiệp sản xuất xi măng

Các quy chuẩn này được áp dụng để kiểm soát nồng độ các chất hữu cơ, vô cơ và bụi trong thành phần khí thải công nghiệp trước khi thải vào môi trường không khí xung quanh. Cụ thể là:

+ Quy định các giới hạn cho phép của khí thải công nghiệp có tính độc hại đối với mỗi loại nguồn gây ô nhiễm môi trường không khí. Đây là trị số mà các chất thải độc hại do nguồn đó gây ra, tổng hợp với các nguồn của các cơ sở công nghiệp khác trong địa bàn đó, có tính đến sự phát triển mở rộng sản xuất và sự khuyếch tán chất độc hại trong môi trường không khí sao cho không vượt quá giới hạn cho phép đối với khu dân cư cũng như các loại động, thực vật.

+ Quy định nồng độ tối đa cho phép của các chất vô cơ cũng như các chất hữu cơ trong khí thải công nghiệp (tính bằng mg/m^3 khí thải) khi thải vào môi trường xung quanh. Khí thải công nghiệp theo qui định tại các quy chuẩn này bao gồm khí và khí có chứa bụi do quá trình sản xuất, kinh doanh, dịch vụ gây ra, được xác định riêng cho các khu vực khác nhau, theo từng lĩnh vực khác nhau (nhiệt điện, xi măng, sản xuất phân bón hoá học...).

176

- Quy chuẩn kĩ thuật về khí thải đối với nguồn thải động (khí thải từ các phương tiện giao thông).

Trong lĩnh vực này, lộ trình áp dụng tiêu chuẩn khí thải đối với phương tiện giao thông cơ giới đường bộ ở nước ta đã được quy định theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 249/2005/QĐ-TTg ngày 10/10/2005. Theo đó, các loại xe cơ giới được sản xuất, lắp ráp và nhập khẩu mới phải áp dụng các mức tiêu chuẩn khí thải theo các tiêu chuẩn Việt Nam tương đương với mức Euro 2 đối với từng loại xe kể từ ngày 01/7/2007. Đối với xe cơ giới mà kiểu loại đã được chứng nhận chất lượng, an toàn kĩ thuật và bảo vệ môi trường trước ngày 1/7/2007 nhưng chưa được sản xuất, lắp ráp thì áp dụng các mức tiêu chuẩn khí thải theo các tiêu chuẩn khí thải Việt Nam tương đương mức Euro 2 đối với từng loại xe kể từ ngày 01/7/2008. Lộ trình áp dụng giới hạn tối đa cho phép của khí thải phương tiện giao thông cơ giới đường bộ đối với các xe cơ giới nhập khẩu đã qua sử dụng và ô tô tham gia giao thông cũng được quy dịnh cụ thể tại Quyết định này.

Phù hợp với quy định trên, Thông tư số 30/2009/TT-BGTVT ngày 19/11/2009 quy định Quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về khí thải xe mô tô, xe gắn máy sản xuất, lắp ráp và nhập khẩu mới đã ban hành Quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về khí thải xe mô tô, xe gắn máy sản xuất, lắp ráp và nhập khẩu mới (mã số QCVN 04: 2009/BGTVT). Theo đó, mức giới hạn khí thải, các phép thử, phương pháp thử và các yêu cầu về quản lí để kiểm tra khí thải của xe mô tô, xe gắn máy sản xuất, lắp ráp và nhập khẩu mới đã được ban hành. Các xe thuộc kiểu loại xe đã được cấp giấy chứng nhận chất lượng kiểu loại cũng phải thoả mãn mức giới hạn khí thải nêu tại Quy chuẩn này. Riêng đối với phép thử bay hơi nhiên liệu, lộ trình áp dụng quy chuẩn này được xác định cụ thể là: Đối với xe nhập khẩu mới và kiểu loại xe sản xuất lắp ráp mới, áp

- Quy chuẩn kĩ thuật về khí thải đối với nguồn thải động (khí thải từ các phương tiện giao thông).

Trong lĩnh vực này, lộ trình áp dụng tiêu chuẩn khí thải đối với phương tiện giao thông cơ giới đường bộ ở nước ta đã được quy định theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 249/2005/QĐ-TTg ngày 10/10/2005. Theo đó, các loại xe cơ giới được sản xuất, lắp ráp và nhập khẩu mới phải áp dụng các mức tiêu chuẩn khí thải theo các tiêu chuẩn Việt Nam tương đương với mức Euro 2 đối với từng loại xe kể từ ngày 01/7/2007. Đối với xe cơ giới mà kiểu loại đã được chứng nhận chất lượng, an toàn kĩ thuật và bảo vệ môi trường trước ngày 1/7/2007 nhưng chưa được sản xuất, lắp ráp thì áp dụng các mức tiêu chuẩn khí thải theo các tiêu chuẩn khí thải Việt Nam tương đương mức Euro 2 đối với từng loại xe kể từ ngày 01/7/2008. Lộ trình áp dụng giới hạn tối đa cho phép của khí thải phương tiện giao thông cơ giới đường bộ đối với các xe cơ giới nhập khẩu đã qua sử dụng và ô tô tham gia giao thông cũng được quy dịnh cụ thể tại Quyết định này.

Phù hợp với quy định trên, Thông tư số 30/2009/TT-BGTVT ngày 19/11/2009 quy định Quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về khí thải xe mô tô, xe gắn máy sản xuất, lắp ráp và nhập khẩu mới đã ban hành Quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về khí thải xe mô tô, xe gắn máy sản xuất, lắp ráp và nhập khẩu mới (mã số QCVN 04: 2009/BGTVT). Theo đó, mức giới hạn khí thải, các phép thử, phương pháp thử và các yêu cầu về quản lí để kiểm tra khí thải của xe mô tô, xe gắn máy sản xuất, lắp ráp và nhập khẩu mới đã được ban hành. Các xe thuộc kiểu loại xe đã được cấp giấy chứng nhận chất lượng kiểu loại cũng phải thoả mãn mức giới hạn khí thải nêu tại Quy chuẩn này. Riêng đối với phép thử bay hơi nhiên liệu, lộ trình áp dụng quy chuẩn này được xác định cụ thể là: Đối với xe nhập khẩu mới và kiểu loại xe sản xuất lắp ráp mới, áp

177

dụng sau 2 năm kể từ ngày Quy chuẩn này có hiệu lực. Còn đối với kiểu loại xe sản xuất lắp ráp đã được cấp giấy chứng nhận trước ngày ban hành Quy chuẩn này thì sẽ áp dụng sau 3 năm. Cùng với quy chuẩn này, Luật giao thông đường bộ cũng quy định: các phương tiện giao thông phải có đủ bộ phận giảm thanh, giảm khói và các trang bị, thiết bị khác bảo đảm khí thải, tiếng ồn theo quy chuẩn môi trường.

2.2. Pháp luật về phòng chống, khắc phục ô nhiễm không khí, cải thiện chất lượng không khí

Đây là hệ thống các quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động của các cơ quan nhà nước cũng như của các tổ chức, cá nhân nhằm phòng ngừa những tác động tiêu cực mà các hoạt động của con người có thể gây ra cho môi trường không khí, khắc phục các sự cố môi trường không khí để giảm thiểu những thiệt hại gây ra cho môi trường không khí từ các sự cố đó. Các hoạt động phòng chống, khắc phục ô nhiễm không khí bao gồm:

* Hoạt động quan trắc và định kì đánh giá hiện trạng môi trường không khí của các cơ quan nhà nước

Quan trắc môi trường không khí là hoạt động sử dụng hệ thống thiết bị kĩ thuật đặc biệt để thu thập các chỉ tiêu vật lí (tiếng ồn), chỉ tiêu hoá học (hàm lượng khói, bụi, khí độc hại...), xác định các nguồn gây ô nhiễm không khí, mức độ gây ô nhiễm không khí, sự lan truyền các chất gây ô nhiễm không khí, dự báo diễn biến tình hình môi trường không khí... Với chức năng đó, hệ thống quan trắc giúp các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường nắm được tình chất lượng không khí, dự báo những biến đổi của nó trong tương lai cũng như chủ động phòng, chống và loại trừ các nguyên nhân gây ô nhiễm, suy thoái môi trường không khí. Việc định kì đánh giá hiện trạng môi trường không khí sẽ được thực hiện trên cơ sở kết quả của hoạt động này.

dụng sau 2 năm kể từ ngày Quy chuẩn này có hiệu lực. Còn đối với kiểu loại xe sản xuất lắp ráp đã được cấp giấy chứng nhận trước ngày ban hành Quy chuẩn này thì sẽ áp dụng sau 3 năm. Cùng với quy chuẩn này, Luật giao thông đường bộ cũng quy định: các phương tiện giao thông phải có đủ bộ phận giảm thanh, giảm khói và các trang bị, thiết bị khác bảo đảm khí thải, tiếng ồn theo quy chuẩn môi trường.

2.2. Pháp luật về phòng chống, khắc phục ô nhiễm không khí, cải thiện chất lượng không khí

Đây là hệ thống các quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động của các cơ quan nhà nước cũng như của các tổ chức, cá nhân nhằm phòng ngừa những tác động tiêu cực mà các hoạt động của con người có thể gây ra cho môi trường không khí, khắc phục các sự cố môi trường không khí để giảm thiểu những thiệt hại gây ra cho môi trường không khí từ các sự cố đó. Các hoạt động phòng chống, khắc phục ô nhiễm không khí bao gồm:

* Hoạt động quan trắc và định kì đánh giá hiện trạng môi trường không khí của các cơ quan nhà nước

Quan trắc môi trường không khí là hoạt động sử dụng hệ thống thiết bị kĩ thuật đặc biệt để thu thập các chỉ tiêu vật lí (tiếng ồn), chỉ tiêu hoá học (hàm lượng khói, bụi, khí độc hại...), xác định các nguồn gây ô nhiễm không khí, mức độ gây ô nhiễm không khí, sự lan truyền các chất gây ô nhiễm không khí, dự báo diễn biến tình hình môi trường không khí... Với chức năng đó, hệ thống quan trắc giúp các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường nắm được tình chất lượng không khí, dự báo những biến đổi của nó trong tương lai cũng như chủ động phòng, chống và loại trừ các nguyên nhân gây ô nhiễm, suy thoái môi trường không khí. Việc định kì đánh giá hiện trạng môi trường không khí sẽ được thực hiện trên cơ sở kết quả của hoạt động này.

178

Theo quy định tại Chương 12 Luật bảo vệ môi trường năm 2014, hoạt động quan trắc liên quan đến môi trường không khí bao gồm: quan trắc môi trường không khí trong nhà, không khí ngoài trời; quan trắc khí thải. Quan trắc môi trường nói chung và quan trắc môi trường không khí nói riêng là hoạt động được thực hiện bởi Bộ tài nguyên và môi trường, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, cụm công nghiệp, làng nghề, cơ sở sản xuất kinh doanh dịch vụ. Thông qua việc sử dụng hệ thống quan trắc, các số liệu về hiện trạng môi trường không khí, về khả năng diễn biến của nó trong tương lai sẽ được thu thập trên phạm vi cả nước cũng như ở từng địa phương

* Hoạt động ĐTM[1]

Đây là hoạt động phòng ngừa ô nhiễm môi trường nói chung trong đó có môi trường không khí được tiến hành bởi cả các cơ quan nhà nước và các tổ chức, cá nhân.

ĐTM là nghĩa vụ bắt buộc phải thực hiện đối với mọi tổ chức, cá nhân tiến hành các hoạt động phát triển. Xét dưới góc độ bảo vệ môi trường không khí, theo các quy định này, các chủ dự án phải lập báo cáo ĐTM với ba nội dung cơ bản: Phân tích hiện trạng môi trường không khí tại địa bàn hoạt động của dự án hoặc của cơ sở mình; dự báo diễn biến môi trường không khí khi dự án đi vào hoạt động hoặc cơ sở tiếp tục hoạt động trên địa bàn đó; kiến nghị các giải pháp thích hợp về bảo vệ môi trường không khí.

Thực hiện nghĩa vụ này, các chủ thể khi tiến hành hoạt động của mình sẽ phải dự liệu trước được những tác động tiêu cực có thể gây ra cho không khí xung quanh đồng thời dự tính trước các biện pháp hữu hiệu để ngăn chặn chúng, thông qua đó thực hiện

(1). Về bản chất pháp lí, về thủ tục và quy trình ĐTM đã được trình bày ở chương IV.

Theo quy định tại Chương 12 Luật bảo vệ môi trường năm 2014, hoạt động quan trắc liên quan đến môi trường không khí bao gồm: quan trắc môi trường không khí trong nhà, không khí ngoài trời; quan trắc khí thải. Quan trắc môi trường nói chung và quan trắc môi trường không khí nói riêng là hoạt động được thực hiện bởi Bộ tài nguyên và môi trường, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, cụm công nghiệp, làng nghề, cơ sở sản xuất kinh doanh dịch vụ. Thông qua việc sử dụng hệ thống quan trắc, các số liệu về hiện trạng môi trường không khí, về khả năng diễn biến của nó trong tương lai sẽ được thu thập trên phạm vi cả nước cũng như ở từng địa phương

* Hoạt động ĐTM[1]

Đây là hoạt động phòng ngừa ô nhiễm môi trường nói chung trong đó có môi trường không khí được tiến hành bởi cả các cơ quan nhà nước và các tổ chức, cá nhân.

ĐTM là nghĩa vụ bắt buộc phải thực hiện đối với mọi tổ chức, cá nhân tiến hành các hoạt động phát triển. Xét dưới góc độ bảo vệ môi trường không khí, theo các quy định này, các chủ dự án phải lập báo cáo ĐTM với ba nội dung cơ bản: Phân tích hiện trạng môi trường không khí tại địa bàn hoạt động của dự án hoặc của cơ sở mình; dự báo diễn biến môi trường không khí khi dự án đi vào hoạt động hoặc cơ sở tiếp tục hoạt động trên địa bàn đó; kiến nghị các giải pháp thích hợp về bảo vệ môi trường không khí.

Thực hiện nghĩa vụ này, các chủ thể khi tiến hành hoạt động của mình sẽ phải dự liệu trước được những tác động tiêu cực có thể gây ra cho không khí xung quanh đồng thời dự tính trước các biện pháp hữu hiệu để ngăn chặn chúng, thông qua đó thực hiện

(1). Về bản chất pháp lí, về thủ tục và quy trình ĐTM đã được trình bày ở chương IV.

179

phòng ngừa ô nhiễm không khí, sự cố môi trường không khí.

Từ phía các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường, ĐTM là hoạt động thẩm tra lại tính chính xác về mặt khoa học cũng như pháp lí của báo cáo ĐTM. Mọi tác động tích cực cũng như tiêu cực gây ra cho các thành phần môi trường từ hoạt động phát triển sẽ được xem xét, cân nhắc kĩ lưỡng trong hoạt động này. Điều đó có nghĩa, những tác động tới không khí cũng là một nội dung trong đó. Đánh giá một cách đầy đủ và toàn diện những tác động ấy để tìm ra các giải pháp thích hợp hạn chế đến mức tối đa những ảnh hưởng xấu cho không khí là một đòi hỏi bức thiết để bảo vệ có hiệu quả thành phần môi trường quan trọng này.

Tuy Luật bảo vệ môi trường năm 2014 không có quy định riêng cho môi trường không khí song không khí cũng là thành phần môi trường được xem xét trong hoạt động này. Dưới góc độ bảo vệ không khí, thẩm định báo cáo ĐTM để xác định những tác động tiêu cực mà bất kì một hoạt động phát triển nào có thể gây ra cho không khí đều cần thiết đối với các cơ quan quản lí nhà nước. Kết quả thẩm định báo cáo ĐTM là một trong những cơ sở quan trọng để cơ quan có thẩm quyền xét duyệt dự án quyết định cho phép hay không cho phép dự án được thực hiện, hoặc đưa ra các biện pháp bắt buộc thực hiện để giải quyết các tồn tại về môi trường đối với các cơ sở đã đi vào hoạt động.

* Hoạt động thông tin về tình hình môi trường không khí

Hoạt động thông tin về tình hình môi trường nói chung, môi trường không khí nói riêng do các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường, các khu công nghiệp, khu chế xuất, làng nghề, cơ sở sản xuất kinh doanh dịch vụ... tiến hành theo quy định tại Mục 1 Chương VIII Luật bảo vệ môi trường năm 2014. Mục đích của hoạt động này là giúp cho các tổ chức, cá nhân nắm rõ thực trạng chất lượng không khí nơi mình đang sinh sống hoặc nơi họ đang tiến

phòng ngừa ô nhiễm không khí, sự cố môi trường không khí.

Từ phía các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường, ĐTM là hoạt động thẩm tra lại tính chính xác về mặt khoa học cũng như pháp lí của báo cáo ĐTM. Mọi tác động tích cực cũng như tiêu cực gây ra cho các thành phần môi trường từ hoạt động phát triển sẽ được xem xét, cân nhắc kĩ lưỡng trong hoạt động này. Điều đó có nghĩa, những tác động tới không khí cũng là một nội dung trong đó. Đánh giá một cách đầy đủ và toàn diện những tác động ấy để tìm ra các giải pháp thích hợp hạn chế đến mức tối đa những ảnh hưởng xấu cho không khí là một đòi hỏi bức thiết để bảo vệ có hiệu quả thành phần môi trường quan trọng này.

Tuy Luật bảo vệ môi trường năm 2014 không có quy định riêng cho môi trường không khí song không khí cũng là thành phần môi trường được xem xét trong hoạt động này. Dưới góc độ bảo vệ không khí, thẩm định báo cáo ĐTM để xác định những tác động tiêu cực mà bất kì một hoạt động phát triển nào có thể gây ra cho không khí đều cần thiết đối với các cơ quan quản lí nhà nước. Kết quả thẩm định báo cáo ĐTM là một trong những cơ sở quan trọng để cơ quan có thẩm quyền xét duyệt dự án quyết định cho phép hay không cho phép dự án được thực hiện, hoặc đưa ra các biện pháp bắt buộc thực hiện để giải quyết các tồn tại về môi trường đối với các cơ sở đã đi vào hoạt động.

* Hoạt động thông tin về tình hình môi trường không khí

Hoạt động thông tin về tình hình môi trường nói chung, môi trường không khí nói riêng do các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường, các khu công nghiệp, khu chế xuất, làng nghề, cơ sở sản xuất kinh doanh dịch vụ... tiến hành theo quy định tại Mục 1 Chương VIII Luật bảo vệ môi trường năm 2014. Mục đích của hoạt động này là giúp cho các tổ chức, cá nhân nắm rõ thực trạng chất lượng không khí nơi mình đang sinh sống hoặc nơi họ đang tiến

180

hành các hoạt động phát triển. Đó là các thông tin về chất lượng hiện có của không khí trên địa bàn đó, thông tin về những diễn biến của môi trường không khí trong tương lai và cả những dự báo về các hiện tượng ô nhiễm không khí, các sự cố môi trường không khí có thể xảy ra. Hoạt động này có thể được tiến hành bằng nhiều cách khác nhau như: thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng, gửi công văn đến từng địa phương... Thông qua hoạt động thông tin về môi trường, các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường không khí không chỉ thường xuyên kiểm soát được những biến động của môi trường không khí mà còn giúp cho các tổ chức, cá nhân chủ động tiến hành các biện pháp phòng ngừa ô nhiễm, thậm chí là chủ động trong đối phó với các sự cố môi trường không khí có thể xảy ra.

* Hoạt động xử lí, phục hồi khu vực môi trường không khí bị ô nhiễm

Việc xử lí, phục hồi khu vực môi trường không khí bị ô nhiễm được thực hiện theo quy định chung về xử lí ô nhiễm, phục hồi và cải thiện môi trường tại Chương X Luật bảo vệ môi trường năm 2014. Theo đó, trách nhiệm điều tra, xác định khu vực bị ô nhiễm thuộc về uỷ ban nhân dân cấp tỉnh. Bên cạnh đó, tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm môi trường phải tiến hành ngay các biện pháp để khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường. Quy định như vậy sẽ đảm bảo cho việc khắc phục sự cố môi trường một cách nhanh chóng, kịp thời và khoa học nhằm giảm đến mức tối đa những thiệt hại mà sự cố đó có thể gây ra cho môi trường đặc biệt là môi trường không khí vốn có tính lan truyền rất nhanh và rất rộng. Khắc phục kịp thời các sự cố gây suy thoái không khí sẽ ngăn ngừa được tình trạng lây lan bụi và khí thải độc hại vào không khí xung quanh. Điều đó cũng có nghĩa là tình trạng gây ô nhiễm không khí từ sự cố đó đã được kiểm soát một cách kịp thời.

hành các hoạt động phát triển. Đó là các thông tin về chất lượng hiện có của không khí trên địa bàn đó, thông tin về những diễn biến của môi trường không khí trong tương lai và cả những dự báo về các hiện tượng ô nhiễm không khí, các sự cố môi trường không khí có thể xảy ra. Hoạt động này có thể được tiến hành bằng nhiều cách khác nhau như: thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng, gửi công văn đến từng địa phương... Thông qua hoạt động thông tin về môi trường, các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường không khí không chỉ thường xuyên kiểm soát được những biến động của môi trường không khí mà còn giúp cho các tổ chức, cá nhân chủ động tiến hành các biện pháp phòng ngừa ô nhiễm, thậm chí là chủ động trong đối phó với các sự cố môi trường không khí có thể xảy ra.

* Hoạt động xử lí, phục hồi khu vực môi trường không khí bị ô nhiễm

Việc xử lí, phục hồi khu vực môi trường không khí bị ô nhiễm được thực hiện theo quy định chung về xử lí ô nhiễm, phục hồi và cải thiện môi trường tại Chương X Luật bảo vệ môi trường năm 2014. Theo đó, trách nhiệm điều tra, xác định khu vực bị ô nhiễm thuộc về uỷ ban nhân dân cấp tỉnh. Bên cạnh đó, tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm môi trường phải tiến hành ngay các biện pháp để khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường. Quy định như vậy sẽ đảm bảo cho việc khắc phục sự cố môi trường một cách nhanh chóng, kịp thời và khoa học nhằm giảm đến mức tối đa những thiệt hại mà sự cố đó có thể gây ra cho môi trường đặc biệt là môi trường không khí vốn có tính lan truyền rất nhanh và rất rộng. Khắc phục kịp thời các sự cố gây suy thoái không khí sẽ ngăn ngừa được tình trạng lây lan bụi và khí thải độc hại vào không khí xung quanh. Điều đó cũng có nghĩa là tình trạng gây ô nhiễm không khí từ sự cố đó đã được kiểm soát một cách kịp thời.

181

2.3. Pháp luật về kiểm soát nguồn gây ô nhiễm không khí[1]

Pháp luật về kiểm soát nguồn gây ô nhiễm không khí bao gồm hệ thống các quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động xả khí thải của các tổ chức, cá nhân vào môi trường xung quanh trong các hoạt động của họ. Nói cách khác, đây là những quy phạm pháp luật kiểm soát ô nhiễm không khí ngay từ nguồn phát sinh ra khí thải, bao gồm:

* Kiểm soát các nguồn thải tĩnh

Trong hai loại nguồn thải gây ô nhiễm không khí, nguồn thải tĩnh được xem là loại nguồn thải chủ yếu. Chính vì vậy, các quy định của Luật bảo vệ môi trường năm 2014 chủ yếu tập trung điều chỉnh hành vi của các tổ chức, cá nhân có phát sinh ra khí thải từ các hoạt động sản xuất kinh doanh và dịch vụ. Khi tiến hành các hoạt động này, để đảm bảo gây ô nhiễm không khí ở mức thấp nhất, các tổ chức, cá nhân phải tuân thủ một số nghĩa vụ cơ bản sau:

- Thải khí trong giới hạn cho phép. Để đảm bảo thực hiện đúng nghĩa vụ này, khi xả khí thải vào môi trường, các cơ sở công nghiệp buộc phải theo đúng các giới hạn, chuẩn mức cho phép được xác định trong quy chuẩn kĩ thuật môi trường về khí thải. Nếu xả thải vượt quá giới hạn này thì sẽ phải chịu trách nhiệm pháp lí theo luật định. Quy định này buộc các cơ sở công nghiệp có khí thải phải xử lí khí thải trước khi thải ra môi trường xung quanh. Thực hiện tốt yêu cầu này cũng có nghĩa là các cơ sở công nghiệp đó đã thực hiện tự kiểm soát ô nhiễm không khí ngay tại chính cơ sở mình.

- Cơ sở sản xuất kinh doanh dịch vụ có nguồn phát thải khí thải công nghiệp lớn phải đăng kí nguồn gây ô nhiễm, đo đạc,

---

(1). Nội dung này được quy định chủ yếu tại Điều 64 và Mục 5 Chương IX Luật bảo vệ môi trường năm 2014.

2.3. Pháp luật về kiểm soát nguồn gây ô nhiễm không khí[1]

Pháp luật về kiểm soát nguồn gây ô nhiễm không khí bao gồm hệ thống các quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động xả khí thải của các tổ chức, cá nhân vào môi trường xung quanh trong các hoạt động của họ. Nói cách khác, đây là những quy phạm pháp luật kiểm soát ô nhiễm không khí ngay từ nguồn phát sinh ra khí thải, bao gồm:

* Kiểm soát các nguồn thải tĩnh

Trong hai loại nguồn thải gây ô nhiễm không khí, nguồn thải tĩnh được xem là loại nguồn thải chủ yếu. Chính vì vậy, các quy định của Luật bảo vệ môi trường năm 2014 chủ yếu tập trung điều chỉnh hành vi của các tổ chức, cá nhân có phát sinh ra khí thải từ các hoạt động sản xuất kinh doanh và dịch vụ. Khi tiến hành các hoạt động này, để đảm bảo gây ô nhiễm không khí ở mức thấp nhất, các tổ chức, cá nhân phải tuân thủ một số nghĩa vụ cơ bản sau:

- Thải khí trong giới hạn cho phép. Để đảm bảo thực hiện đúng nghĩa vụ này, khi xả khí thải vào môi trường, các cơ sở công nghiệp buộc phải theo đúng các giới hạn, chuẩn mức cho phép được xác định trong quy chuẩn kĩ thuật môi trường về khí thải. Nếu xả thải vượt quá giới hạn này thì sẽ phải chịu trách nhiệm pháp lí theo luật định. Quy định này buộc các cơ sở công nghiệp có khí thải phải xử lí khí thải trước khi thải ra môi trường xung quanh. Thực hiện tốt yêu cầu này cũng có nghĩa là các cơ sở công nghiệp đó đã thực hiện tự kiểm soát ô nhiễm không khí ngay tại chính cơ sở mình.

- Cơ sở sản xuất kinh doanh dịch vụ có nguồn phát thải khí thải công nghiệp lớn phải đăng kí nguồn gây ô nhiễm, đo đạc,

(1). Nội dung này được quy định chủ yếu tại Điều 64 và Mục 5 Chương IX Luật bảo vệ môi trường năm 2014.

182

thống kê kiểm kê và xây dựng cơ sở dữ liệu về lưu lượng, tính chất, đặc diểm khí thải.

- Các cơ sở sản xuất kinh doanh dịch vụ phải có biện pháp giảm thiểu và xử lí bụi, khí thải dạt tiêu chuẩn môi trường trước khi thải ra môi trường; bảo đảm không để rò rỉ phát tán khí thải, hơi khí độc hại ra môi trường xung quanh; khống chế tiếng ồn, phát sáng, phát nhiệt, gây ảnh hưởng xấu dối với môi trường xung quanh và người lao động.

* Kiểm soát nguồn thải động

Các hoạt động giao thông vận tải hiện đang là nguồn gây ô nhiễm tuy không phải là chủ yếu song đang tăng dần cùng với quá trình giao lưu và phát triển kinh tế-xã hội. Kiểm soát được tình trạng gây ô nhiễm không khí từ các nguồn thải động này cũng có nghĩa là kiểm soát được một phần tình trạng ô nhiễm không khí. Các quy định pháp luật hiện hành của nước ta về vấn đề này không nhiều, chỉ mới điều chỉnh hành vi của các tổ chức, cá nhân khi tiến hành các hoạt động giao thông vận tải nhằm giảm thiểu tiếng ồn, bụi, chì và các chất độc hại khác vào không khí xung quanh. Có thể kể đến một số quy định sau:

- Các chủ phương tiện giao thông đường sắt, đường bộ, đường thuỷ không được thải khói, bụi, khí độc quá giới hạn cho phép vào không khí.

- Phương tiện giao thông phát tán bụi, khí thải phải có bộ phận lọc, giảm thiểu khí thải bảo đảm quy chuẩn kĩ thuật môi trường.

Các chủ phương tiện giao thông phải đảm bảo không được gây tiếng ồn quá giới hạn cho phép. Cụ thể là các loại xe hai bánh có động cơ dưới 125cc không được gây ồn vượt quá 79 dba, còn các loại xe tải và xe buýt có động cơ trên 1000cc thì không được gây ồn quá 89 dba.

thống kê kiểm kê và xây dựng cơ sở dữ liệu về lưu lượng, tính chất, đặc diểm khí thải.

- Các cơ sở sản xuất kinh doanh dịch vụ phải có biện pháp giảm thiểu và xử lí bụi, khí thải dạt tiêu chuẩn môi trường trước khi thải ra môi trường; bảo đảm không để rò rỉ phát tán khí thải, hơi khí độc hại ra môi trường xung quanh; khống chế tiếng ồn, phát sáng, phát nhiệt, gây ảnh hưởng xấu dối với môi trường xung quanh và người lao động.

* Kiểm soát nguồn thải động

Các hoạt động giao thông vận tải hiện đang là nguồn gây ô nhiễm tuy không phải là chủ yếu song đang tăng dần cùng với quá trình giao lưu và phát triển kinh tế-xã hội. Kiểm soát được tình trạng gây ô nhiễm không khí từ các nguồn thải động này cũng có nghĩa là kiểm soát được một phần tình trạng ô nhiễm không khí. Các quy định pháp luật hiện hành của nước ta về vấn đề này không nhiều, chỉ mới điều chỉnh hành vi của các tổ chức, cá nhân khi tiến hành các hoạt động giao thông vận tải nhằm giảm thiểu tiếng ồn, bụi, chì và các chất độc hại khác vào không khí xung quanh. Có thể kể đến một số quy định sau:

- Các chủ phương tiện giao thông đường sắt, đường bộ, đường thuỷ không được thải khói, bụi, khí độc quá giới hạn cho phép vào không khí.

- Phương tiện giao thông phát tán bụi, khí thải phải có bộ phận lọc, giảm thiểu khí thải bảo đảm quy chuẩn kĩ thuật môi trường.

Các chủ phương tiện giao thông phải đảm bảo không được gây tiếng ồn quá giới hạn cho phép. Cụ thể là các loại xe hai bánh có động cơ dưới 125cc không được gây ồn vượt quá 79 dba, còn các loại xe tải và xe buýt có động cơ trên 1000cc thì không được gây ồn quá 89 dba.

183

- Các chủ phương tiện có chạy xăng phải sử dụng xăng không pha chì nhằm giảm thiểu lượng chì thải vào không khí xung quanh theo quy định.

2.4. Pháp luật về hệ thống cơ quan kiểm soát ô nhiễm không khí

Để thực hiện một cách đầy đủ và có hiệu quả các hoạt động kiểm soát ô nhiễm không khí nêu trên, cần phải xây dựng hệ thống cơ quan kiểm soát ô nhiễm thống nhất từ trung ương đến địa phương. Hệ thống cơ quan này bao gồm:

* Cơ quan có thẩm quyền chung

- Chính phủ: Căn cứ vào Luật tổ chức Chính phủ và Điều 140 Luật bảo vệ môi trường năm 2014, Chính phủ có trách nhiệm tổ chức, thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường; thi hành chính sách bảo vệ, cải tạo và tái sinh các nguồn tài nguyên thiên nhiên; thống nhất quản lí về bảo vệ môi trường trong phạm vi cả nước... Như vậy, chỉ đạo toàn bộ các hoạt động bảo vệ và kiểm soát ô nhiễm không khí là một trong số các nhiệm vụ của Chính phủ.

- Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Đây là những cơ quan thực hiện kiểm soát ô nhiễm không khí ở địa phương. Trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh sẽ thực hiện một số công việc nhằm kiểm soát ô nhiễm không khí như: ban hành các văn bản pháp luật về kiểm soát ô nhiễm không khí tại địa phương cũng như chỉ đạo thực hiện các văn bản đó, thẩm định báo cáo ĐTM, cấp giấy phép về môi trường cho các cơ sở công nghiệp theo thẩm quyền...

* Cơ quan có thẩm quyền chuyên môn

Không giống các cơ quan quản lí chung nói trên, các cơ quan chuyên môn sẽ chịu trách nhiệm giải quyết các vấn đề thuộc về kiểm soát ô nhiễm không khí.

- Các chủ phương tiện có chạy xăng phải sử dụng xăng không pha chì nhằm giảm thiểu lượng chì thải vào không khí xung quanh theo quy định.

2.4. Pháp luật về hệ thống cơ quan kiểm soát ô nhiễm không khí

Để thực hiện một cách đầy đủ và có hiệu quả các hoạt động kiểm soát ô nhiễm không khí nêu trên, cần phải xây dựng hệ thống cơ quan kiểm soát ô nhiễm thống nhất từ trung ương đến địa phương. Hệ thống cơ quan này bao gồm:

* Cơ quan có thẩm quyền chung

- Chính phủ: Căn cứ vào Luật tổ chức Chính phủ và Điều 140 Luật bảo vệ môi trường năm 2014, Chính phủ có trách nhiệm tổ chức, thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường; thi hành chính sách bảo vệ, cải tạo và tái sinh các nguồn tài nguyên thiên nhiên; thống nhất quản lí về bảo vệ môi trường trong phạm vi cả nước... Như vậy, chỉ đạo toàn bộ các hoạt động bảo vệ và kiểm soát ô nhiễm không khí là một trong số các nhiệm vụ của Chính phủ.

- Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Đây là những cơ quan thực hiện kiểm soát ô nhiễm không khí ở địa phương. Trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh sẽ thực hiện một số công việc nhằm kiểm soát ô nhiễm không khí như: ban hành các văn bản pháp luật về kiểm soát ô nhiễm không khí tại địa phương cũng như chỉ đạo thực hiện các văn bản đó, thẩm định báo cáo ĐTM, cấp giấy phép về môi trường cho các cơ sở công nghiệp theo thẩm quyền...

* Cơ quan có thẩm quyền chuyên môn

Không giống các cơ quan quản lí chung nói trên, các cơ quan chuyên môn sẽ chịu trách nhiệm giải quyết các vấn đề thuộc về kiểm soát ô nhiễm không khí.

184

Bộ tài nguyên và môi trường là cơ quan chịu trách nhiệm chuyên môn cao nhất và trực tiếp trước Chính phủ trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm không khí. Tổng cục khí tượng thuỷ văn - đơn vị trực thuộc Bộ tài nguyên và môi trường có trách nhiệm giúp Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường thực hiện được chức năng này.

Các bộ, các cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ trong phạm vi chức năng nhiệm vụ quyền hạn của mình cũng có trách nhiệm thực hiện kiểm soát ô nhiễm không khí. Đây là các cơ quan quản lí chuyên ngành khác song hoạt động của các ngành đó lại có liên quan đến môi trường không khí. Chẳng hạn như: Bộ công thương, Bộ giao thông vận tải...

Sở tài nguyên và môi trường có nhiệm vụ giúp uỷ ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện kiểm soát ô nhiễm không khí tại địa phương trong lĩnh vực chuyên môn như: tiến hành các hoạt động thanh tra môi trường không khí, tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại, tố cáo các vi phạm pháp luật về môi trường không khí, thẩm định báo cáo ĐTM...

III. XỬ LÍ VI PHẠM PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM KHÔNG KHÍ

Giống như trong các lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm đối với các thành phần môi trường khác, xử lí vi phạm pháp luật trong kiểm soát ô nhiễm không khí thường được áp dụng với hai hình thức chủ yếu. Đó là xử lí vi phạm hành chính và truy cứu trách nhiệm hình sự đối với các tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực này.

3.1. Xử lí các hành vi vi phạm hành chính về kiểm soát ô nhiễm không khí

Vi phạm hành chính là dạng vi phạm chủ yếu trong kiểm soát

Bộ tài nguyên và môi trường là cơ quan chịu trách nhiệm chuyên môn cao nhất và trực tiếp trước Chính phủ trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm không khí. Tổng cục khí tượng thuỷ văn - đơn vị trực thuộc Bộ tài nguyên và môi trường có trách nhiệm giúp Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường thực hiện được chức năng này.

Các bộ, các cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ trong phạm vi chức năng nhiệm vụ quyền hạn của mình cũng có trách nhiệm thực hiện kiểm soát ô nhiễm không khí. Đây là các cơ quan quản lí chuyên ngành khác song hoạt động của các ngành đó lại có liên quan đến môi trường không khí. Chẳng hạn như: Bộ công thương, Bộ giao thông vận tải...

Sở tài nguyên và môi trường có nhiệm vụ giúp uỷ ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện kiểm soát ô nhiễm không khí tại địa phương trong lĩnh vực chuyên môn như: tiến hành các hoạt động thanh tra môi trường không khí, tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại, tố cáo các vi phạm pháp luật về môi trường không khí, thẩm định báo cáo ĐTM...

III. XỬ LÍ VI PHẠM PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM KHÔNG KHÍ

Giống như trong các lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm đối với các thành phần môi trường khác, xử lí vi phạm pháp luật trong kiểm soát ô nhiễm không khí thường được áp dụng với hai hình thức chủ yếu. Đó là xử lí vi phạm hành chính và truy cứu trách nhiệm hình sự đối với các tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực này.

3.1. Xử lí các hành vi vi phạm hành chính về kiểm soát ô nhiễm không khí

Vi phạm hành chính là dạng vi phạm chủ yếu trong kiểm soát

185

ô nhiễm không khí. Các hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực này không đa dạng như vi phạm hành chính trong kiểm soát suy thoái rừng hay vi phạm hành chính trong kiểm soát ô nhiễm môi trường nước. Đối với kiểm soát ô nhiễm không khí, pháp luật hiện hành mới chỉ có một vài quy định riêng về hành vi vi phạm hành chính. Đó là những hành vi vi phạm các quy định về thải khí, bụi và hành vi vi phạm các quy định về ô nhiễm không khí tại các điều 15, 16, 19 Nghị định của Chính phủ số 179/2013//NĐ-CP ngày 14/11/2013 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường. Ngoài ra, tổ chức, cá nhân thực hiện các hành vi vi phạm nói trên còn có thể bị áp dụng các biện pháp xử phạt bổ sung và các biện pháp khác như: Tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề cho đến khi thực hiện xong các biện pháp bảo vệ môi trường; buộc trong thời hạn do người có thẩm quyền ấn định phải thực hiện xong các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường; tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính...

3.2. Xử lí các hành vi phạm tội trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm không khí

Hành vi gây ô nhiễm không khí là loại hành vi diễn ra khá phổ biến trên thực tế song lại rất khó có thể xác định được chính xác chủ thể thực hiện hành vi. Nguyên nhân của tình trạng này là do nguồn gây ô nhiễm không khí trên thực tế rất đa dạng và môi trường không khí lại có đặc tính khuyếch tán rộng các chất gây ô nhiễm. Điều đó làm cho việc xác định đúng chủ thể thực hiện hành vi phạm tội cũng như áp dụng các khung hình phạt thích đáng là tương đối khó khăn. Điều 182 Bộ luật hình sự (sửa đổi, bổ sung năm 2009) quy định tội gây ô nhiễm môi trường:

1. Người nào thải vào không khí, nguồn nước, đất các chất gây ô nhiễm môi trường, phát tán bức xạ, phóng xạ vượt quá quy

ô nhiễm không khí. Các hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực này không đa dạng như vi phạm hành chính trong kiểm soát suy thoái rừng hay vi phạm hành chính trong kiểm soát ô nhiễm môi trường nước. Đối với kiểm soát ô nhiễm không khí, pháp luật hiện hành mới chỉ có một vài quy định riêng về hành vi vi phạm hành chính. Đó là những hành vi vi phạm các quy định về thải khí, bụi và hành vi vi phạm các quy định về ô nhiễm không khí tại các điều 15, 16, 19 Nghị định của Chính phủ số 179/2013//NĐ-CP ngày 14/11/2013 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường. Ngoài ra, tổ chức, cá nhân thực hiện các hành vi vi phạm nói trên còn có thể bị áp dụng các biện pháp xử phạt bổ sung và các biện pháp khác như: Tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề cho đến khi thực hiện xong các biện pháp bảo vệ môi trường; buộc trong thời hạn do người có thẩm quyền ấn định phải thực hiện xong các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường; tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính...

3.2. Xử lí các hành vi phạm tội trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm không khí

Hành vi gây ô nhiễm không khí là loại hành vi diễn ra khá phổ biến trên thực tế song lại rất khó có thể xác định được chính xác chủ thể thực hiện hành vi. Nguyên nhân của tình trạng này là do nguồn gây ô nhiễm không khí trên thực tế rất đa dạng và môi trường không khí lại có đặc tính khuyếch tán rộng các chất gây ô nhiễm. Điều đó làm cho việc xác định đúng chủ thể thực hiện hành vi phạm tội cũng như áp dụng các khung hình phạt thích đáng là tương đối khó khăn. Điều 182 Bộ luật hình sự (sửa đổi, bổ sung năm 2009) quy định tội gây ô nhiễm môi trường:

1. Người nào thải vào không khí, nguồn nước, đất các chất gây ô nhiễm môi trường, phát tán bức xạ, phóng xạ vượt quá quy

186

chuẩn kĩ thuật quốc gia về chất thải ở mức độ nghiêm trọng hoặc làm môi trường bị ô nhiễm nghiêm trọng hoặc gây hậu quả nghiêm trọng khác thì bị phạt tiền từ năm mươi triệu đồng đến năm trăm triệu đồng, cải tạo không giam giữ đến ba năm hoặc phạt tù từ sáu tháng đến năm năm.

2. Phạm tội thuộc một trong các trường hợp sau đây, thì bị phạt tù từ ba năm đến mười năm:

a) Có tổ chức;

b) Làm môi trường bị ô nhiễm đặc biệt nghiêm trọng hoặc gây hậu quả rất nghiêm trọng, đặc biệt nghiêm trọng khác.

3. Người phạm tội còn có thể bị phạt tiền từ mười triệu đồng đến một trăm năm mươi triệu đồng, cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc làm công việc nhất định từ một năm đến năm năm.

Đây là tội danh mới được sửa đổi tại Bộ luật hình sự năm 2009. Theo đó, người nào thải vào không khí, nguồn nước, đất các chất gây ô nhiễm môi trường, phát tán bức xạ, phóng xạ vượt quá quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về chất thải ở mức độ nghiêm trọng hoặc làm môi trường bị ô nhiễm nghiêm trọng hoặc gây hậu quả nghiêm trọng khác sẽ bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Tùy theo mức độ vi phạm, người phạm tội có thể phải chịu hình phạt tiền hoặc hình phạt tù với mức thấp của khung hình phạt là phạt tiền từ năm mươi triệu đồng đến năm trăm triệu đồng, cải tạo không giam giữ đến ba năm hoặc phạt tù từ sáu tháng đến năm năm.[1]

(1). Theo quy định cũ trước đây tại Điều 182 Bộ luật hình sự năm 1999 mức thấp nhất của khung hình phạt với tội danh này là phạt tiền từ 10 triệu đồng đến 100 triệu đồng, cải tạo không giam giữ đến 3 năm hoặc phạt tù từ 6 tháng đến 3 năm.

chuẩn kĩ thuật quốc gia về chất thải ở mức độ nghiêm trọng hoặc làm môi trường bị ô nhiễm nghiêm trọng hoặc gây hậu quả nghiêm trọng khác thì bị phạt tiền từ năm mươi triệu đồng đến năm trăm triệu đồng, cải tạo không giam giữ đến ba năm hoặc phạt tù từ sáu tháng đến năm năm.

2. Phạm tội thuộc một trong các trường hợp sau đây, thì bị phạt tù từ ba năm đến mười năm:

a) Có tổ chức;

b) Làm môi trường bị ô nhiễm đặc biệt nghiêm trọng hoặc gây hậu quả rất nghiêm trọng, đặc biệt nghiêm trọng khác.

3. Người phạm tội còn có thể bị phạt tiền từ mười triệu đồng đến một trăm năm mươi triệu đồng, cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc làm công việc nhất định từ một năm đến năm năm.

Đây là tội danh mới được sửa đổi tại Bộ luật hình sự năm 2009. Theo đó, người nào thải vào không khí, nguồn nước, đất các chất gây ô nhiễm môi trường, phát tán bức xạ, phóng xạ vượt quá quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về chất thải ở mức độ nghiêm trọng hoặc làm môi trường bị ô nhiễm nghiêm trọng hoặc gây hậu quả nghiêm trọng khác sẽ bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Tùy theo mức độ vi phạm, người phạm tội có thể phải chịu hình phạt tiền hoặc hình phạt tù với mức thấp của khung hình phạt là phạt tiền từ năm mươi triệu đồng đến năm trăm triệu đồng, cải tạo không giam giữ đến ba năm hoặc phạt tù từ sáu tháng đến năm năm.[1]

(1). Theo quy định cũ trước đây tại Điều 182 Bộ luật hình sự năm 1999 mức thấp nhất của khung hình phạt với tội danh này là phạt tiền từ 10 triệu đồng đến 100 triệu đồng, cải tạo không giam giữ đến 3 năm hoặc phạt tù từ 6 tháng đến 3 năm.

187

CÂU HỎI ÔN TẬP

1. Phân tích khái niệm kiểm soát ô nhiễm không khí.

2. Bình luận về hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường không khí tại Việt Nam.

3. Phân tích các quy định pháp luật về kiểm soát nguồn gây ô nhiễm không khí.

4. Đánh giá các quy định pháp luật hiện hành về phòng chống, khắc phục ô nhiễm môi trường không khí.

5. Thực tiễn thực hiện bảo vệ môi trường không khí bằng pháp luật ở Việt Nam.

CÂU HỎI ÔN TẬP

1. Phân tích khái niệm kiểm soát ô nhiễm không khí.

2. Bình luận về hệ thống quy chuẩn kĩ thuật môi trường không khí tại Việt Nam.

3. Phân tích các quy định pháp luật về kiểm soát nguồn gây ô nhiễm không khí.

4. Đánh giá các quy định pháp luật hiện hành về phòng chống, khắc phục ô nhiễm môi trường không khí.

5. Thực tiễn thực hiện bảo vệ môi trường không khí bằng pháp luật ở Việt Nam.

188

CHƯƠNG VI

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM NƯỚC

I. NƯỚC VÀ ẢNH HƯỞNG CỦA HOẠT ĐỘNG CON NGƯỜI

1.1. Các khái niệm pháp lí về nước, ảnh hưởng của hoạt động con người đối với tài nguyên nước

Nước là thành phần môi trường gắn liền với sự tồn tại, phát triển của con người cũng như sự sống trên hành tinh. Vai trò to lớn của nước đối với đời sống con người cũng như tính phức tạp của các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình khai thác, sử dụng, tác động tới nước, tất yếu dẫn tới phải bảo vệ tài nguyên nước bằng pháp luật với những quy định cụ thể về các nguồn nước và nghĩa vụ bảo vệ tài nguyên nước của cộng đồng. Dưới góc độ pháp luật, nguồn nước là khái niệm chỉ các dạng tích tụ nước tự nhiên hoặc nhân tạo có thể khai thác sử dụng được, bao gồm: sông, suối, kênh, rạch, hồ, ao, đầm, phá, biển, các tầng chứa nước dưới đất, mưa, băng, tuyết và các dạng tích tụ nước khác. Tuỳ theo tính chất, đặc điểm, của các nguồn nước cũng như yêu cầu quản lí, sử dụng chúng vào những mục đích khác nhau, pháp luật phân chia nguồn nước nói chung và các lưu vực sông thành từng loại cụ thể như: Nước mặt, nước dưới đất, nước sinh hoạt, nước sạch, nguồn nước liên tỉnh, nguồn nước nội tỉnh, nguồn nước liên quốc gia, lưu vực sông liên tỉnh, lưu vực sông nội tỉnh... (Điều 2 Luật tài nguyên nước năm 2012).

Tài nguyên nước rất đa dạng và có vai trò vô cùng to lớn đối

CHƯƠNG VI
PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM NƯỚC
I. NƯỚC VÀ ẢNH HƯỞNG CỦA HOẠT ĐỘNG CON NGƯỜI
1.1. Các khái niệm pháp lí về nước, ảnh hưởng của hoạt động con người đối với tài nguyên nước
Nước là thành phần môi trường gắn liền với sự tồn tại, phát triển của con người cũng như sự sống trên hành tinh. Vai trò to lớn của nước đối với đời sống con người cũng như tính phức tạp của các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình khai thác, sử dụng, tác động tới nước, tất yếu dẫn tới phải bảo vệ tài nguyên nước bằng pháp luật với những quy định cụ thể về các nguồn nước và nghĩa vụ bảo vệ tài nguyên nước của cộng đồng. Dưới góc độ pháp luật, nguồn nước là khái niệm chỉ các dạng tích tụ nước tự nhiên hoặc nhân tạo có thể khai thác sử dụng được, bao gồm: sông, suối, kênh, rạch, hồ, ao, đầm, phá, biển, các tầng chứa nước dưới đất, mưa, băng, tuyết và các dạng tích tụ nước khác. Tuỳ theo tính chất, đặc điểm, của các nguồn nước cũng như yêu cầu quản lí, sử dụng chúng vào những mục đích khác nhau, pháp luật phân chia nguồn nước nói chung và các lưu vực sông thành từng loại cụ thể như: Nước mặt, nước dưới đất, nước sinh hoạt, nước sạch, nguồn nước liên tỉnh, nguồn nước nội tỉnh, nguồn nước liên quốc gia, lưu vực sông liên tỉnh, lưu vực sông nội tỉnh... (Điều 2 Luật tài nguyên nước năm 2012).
Tài nguyên nước rất đa dạng và có vai trò vô cùng to lớn đối
189

với đời sống con người, tuy nhiên hoạt động của con người đã và đang tác động, gây ảnh hưởng rất xấu tới tài nguyên nước, dẫn tới cần phải có biện pháp kiểm soát ô nhiễm các nguồn nước.

Hoạt động của con người có ảnh hưởng rất lớn tới chất lượng, trữ lượng nước. Những ảnh hưởng đó có thể là tiêu cực hoặc tích cực. Ở đây chúng ta chỉ đề cập những ảnh hưởng mang tính tiêu cực đối với nguồn nước, xác định các nguyên nhân gây ô nhiễm, suy thoái nguồn nước, từ đó tìm ra các giải pháp pháp lí có hiệu quả. Những ảnh hưởng từ hoạt động của con người đối với tài nguyên nước được xem xét dưới hai nhóm hoạt động, đó là nhóm hoạt động sản xuất kinh doanh và nhóm các hoạt động trong sinh hoạt.

* Hoạt động sản xuất kinh doanh có đặc thù là sử dụng nguồn nước tập trung với lưu lượng lớn. Điều đó dễ gây tình trạng khai thác quá mức dẫn tới suy thoái, cạn kiện nguồn nước ở những khu vực nhất định (nhất là cạn kiệt các mạch nước ngầm). Đặc biệt, hoạt động sản xuất công nghiệp thải ra lượng lớn nước thải công nghiệp (thường chứa các chất gây ô nhiễm môi trường với mức độ đáng kể) và các chất thải khác. Lượng nước thải và chất thải này thường chưa qua xử lí hoặc xử lí chưa đạt tiêu chuẩn, được thải trực tiếp vào các nguồn nước mặt, hoặc ngấm qua đất tới các mạch nước ngầm. Đây chính là một trong những nguyên nhân cơ bản dẫn tới tình trạng ô nhiễm nguồn nước hiện nay ở Việt Nam. Hoạt động sản xuất nông nghiệp, làm muối, nuôi trồng thuỷ sản hiện cũng gây ảnh hưởng xấu tới tài nguyên nước, như gây nhiễm mặn nguồn nước, gây ô nhiễm nguồn nước do dư lượng thuốc bảo vệ thực vật, sử dụng phân hoá học quá giới hạn cho phép. Các hoạt động du lịch, giải trí, giao thông đường thuỷ cũng gây ô nhiễm môi trường nước ở mức độ nhất định do việc xả chất thải từ các phương tiện giao thông cũng như từ khách du lịch vào nguồn nước.

với đời sống con người, tuy nhiên hoạt động của con người đã và đang tác động, gây ảnh hưởng rất xấu tới tài nguyên nước, dẫn tới cần phải có biện pháp kiểm soát ô nhiễm các nguồn nước.

Hoạt động của con người có ảnh hưởng rất lớn tới chất lượng, trữ lượng nước. Những ảnh hưởng đó có thể là tiêu cực hoặc tích cực. Ở đây chúng ta chỉ đề cập những ảnh hưởng mang tính tiêu cực đối với nguồn nước, xác định các nguyên nhân gây ô nhiễm, suy thoái nguồn nước, từ đó tìm ra các giải pháp pháp lí có hiệu quả. Những ảnh hưởng từ hoạt động của con người đối với tài nguyên nước được xem xét dưới hai nhóm hoạt động, đó là nhóm hoạt động sản xuất kinh doanh và nhóm các hoạt động trong sinh hoạt.

* Hoạt động sản xuất kinh doanh có đặc thù là sử dụng nguồn nước tập trung với lưu lượng lớn. Điều đó dễ gây tình trạng khai thác quá mức dẫn tới suy thoái, cạn kiện nguồn nước ở những khu vực nhất định (nhất là cạn kiệt các mạch nước ngầm). Đặc biệt, hoạt động sản xuất công nghiệp thải ra lượng lớn nước thải công nghiệp (thường chứa các chất gây ô nhiễm môi trường với mức độ đáng kể) và các chất thải khác. Lượng nước thải và chất thải này thường chưa qua xử lí hoặc xử lí chưa đạt tiêu chuẩn, được thải trực tiếp vào các nguồn nước mặt, hoặc ngấm qua đất tới các mạch nước ngầm. Đây chính là một trong những nguyên nhân cơ bản dẫn tới tình trạng ô nhiễm nguồn nước hiện nay ở Việt Nam. Hoạt động sản xuất nông nghiệp, làm muối, nuôi trồng thuỷ sản hiện cũng gây ảnh hưởng xấu tới tài nguyên nước, như gây nhiễm mặn nguồn nước, gây ô nhiễm nguồn nước do dư lượng thuốc bảo vệ thực vật, sử dụng phân hoá học quá giới hạn cho phép. Các hoạt động du lịch, giải trí, giao thông đường thuỷ cũng gây ô nhiễm môi trường nước ở mức độ nhất định do việc xả chất thải từ các phương tiện giao thông cũng như từ khách du lịch vào nguồn nước.

190

* Sinh hoạt của con người cũng ảnh hưởng tới chất lượng, trữ lượng nước ở rất nhiều khía cạnh. Trước hết là hoạt động khai thác nước ngầm một cách tùy tiện, không theo quy hoạch, dẫn tới cạn kiệt nguồn nước, gây sụt đất, lún đất. Mặt khác khai thác nước ngầm ở các khu vực không đảm bảo an toàn vệ sinh (gần nghĩa trang, khu chuồng trại...) dẫn tới việc cung cấp nước đã bị ô nhiễm nguồn nước. Bên cạnh đó là tình trạng ô nhiễm nước từ việc xả thải chất thải sinh hoạt không qua xử lí vào các nguồn nước mặt. Tuy nhiên, các hoạt động sản xuất kinh doanh, nhất là sản xuất công nghiệp vẫn gây ảnh hưởng tới môi trường nước với mức độ lớn hơn các hoạt động sinh hoạt. Vì vậy, với những chủ thể hoạt động sản xuất kinh doanh cần có những giải pháp kiểm soát ô nhiễm đặc thù.

Ngoài những ảnh hưởng do hoạt động của con người, còn có những ảnh hưởng mang tính tự nhiên gây ô nhiễm, suy thoái nước như hiện tượng động đất, núi lửa phun, lũ lụt, sóng thần, hạn hán... Do đó, bảo vệ, phát triển nguồn nước cần phải xem xét các nguyên nhân khách quan cũng như chủ quan gây ô nhiễm nguồn nước để có giải pháp thích hợp.

1.2. Bảo vệ tài nguyên nước

Bảo vệ tài nguyên nước chính là bảo vệ sự sống còn của loài người cũng như sự sống của trái đất. Do vậy, bảo vệ tài nguyên nước là nội dung không thể thiếu của pháp luật môi trường.

Bảo vệ tài nguyên nước là biện pháp phòng chống suy thoái, cạn kiệt nguồn nước, bảo đảm an toàn nguồn nước và bảo vệ khả năng phát triển tài nguyên nước. Như vậy, bảo vệ tài nguyên nước luôn luôn gắn liền với phát triển tài nguyên nước, tức là nâng cao khả năng khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên nước và nâng cao giá trị của tài nguyên nước.

* Sinh hoạt của con người cũng ảnh hưởng tới chất lượng, trữ lượng nước ở rất nhiều khía cạnh. Trước hết là hoạt động khai thác nước ngầm một cách tùy tiện, không theo quy hoạch, dẫn tới cạn kiệt nguồn nước, gây sụt đất, lún đất. Mặt khác khai thác nước ngầm ở các khu vực không đảm bảo an toàn vệ sinh (gần nghĩa trang, khu chuồng trại...) dẫn tới việc cung cấp nước đã bị ô nhiễm nguồn nước. Bên cạnh đó là tình trạng ô nhiễm nước từ việc xả thải chất thải sinh hoạt không qua xử lí vào các nguồn nước mặt. Tuy nhiên, các hoạt động sản xuất kinh doanh, nhất là sản xuất công nghiệp vẫn gây ảnh hưởng tới môi trường nước với mức độ lớn hơn các hoạt động sinh hoạt. Vì vậy, với những chủ thể hoạt động sản xuất kinh doanh cần có những giải pháp kiểm soát ô nhiễm đặc thù.

Ngoài những ảnh hưởng do hoạt động của con người, còn có những ảnh hưởng mang tính tự nhiên gây ô nhiễm, suy thoái nước như hiện tượng động đất, núi lửa phun, lũ lụt, sóng thần, hạn hán... Do đó, bảo vệ, phát triển nguồn nước cần phải xem xét các nguyên nhân khách quan cũng như chủ quan gây ô nhiễm nguồn nước để có giải pháp thích hợp.

1.2. Bảo vệ tài nguyên nước

Bảo vệ tài nguyên nước chính là bảo vệ sự sống còn của loài người cũng như sự sống của trái đất. Do vậy, bảo vệ tài nguyên nước là nội dung không thể thiếu của pháp luật môi trường.

Bảo vệ tài nguyên nước là biện pháp phòng chống suy thoái, cạn kiệt nguồn nước, bảo đảm an toàn nguồn nước và bảo vệ khả năng phát triển tài nguyên nước. Như vậy, bảo vệ tài nguyên nước luôn luôn gắn liền với phát triển tài nguyên nước, tức là nâng cao khả năng khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên nước và nâng cao giá trị của tài nguyên nước.

191

Bảo vệ tài nguyên nước là một lĩnh vực của hoạt động bảo vệ môi trường, bao gồm các biện pháp về giữ gìn trữ lượng, chất lượng tài nguyên nước, phòng chống khắc phục các hậu quả tác hại do nước gây ra. Bảo vệ tài nguyên nước phải căn cứ vào sự vận động của nước, các ảnh hưởng của từng lĩnh vực công nghiệp, nông nghiệp, du lịch, giao thông đối với tài nguyên nước cũng như yêu cầu về khai thác sử dụng nước sinh hoạt.

Bảo vệ tài nguyên nước bằng pháp luật là hết sức cần thiết. Điều này xuất phát từ các đòi hỏi khách quan trong đời sống xã hội cũng như vai trò của pháp luật trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội về kiểm soát ô nhiễm các nguồn nước.

Các đòi hỏi khách quan về bảo vệ tài nguyên nước được thể hiện ở chỗ: nước có vai trò vô cùng quan trọng trong đời sống con người, nước dùng cho nhu cầu ăn uống, vệ sinh, sản xuất công nghiệp, nông nghiệp, dịch vụ... không có nước thì không có sự sống của con người cũng như sự sống trên trái đất. Hơn nữa, nhu cầu sử dụng nước đang ngày càng tăng. Theo Báo cáo diễn biến môi trường nước Việt Nam năm 2003 thì tổng nhu cầu nước tưới cho sản xuất nông nghiệp năm 2000 là 76,6 tỉ m^3, dự báo tới năm 2010 nhu cầu này sẽ tăng lên 88,8 tỉ m^3. Cũng theo báo cáo này thì tiêu dùng nước sinh hoạt ở Việt Nam năm 1990 là khoảng 1,341 tỉ m^3 nhưng có thể tăng đến 3,008 tỉ m^3 trong năm 2010. Mặt khác, hiện nay tình trạng ô nhiễm, suy thoái, nguồn nước ở những khu vực khác nhau đang ở mức báo động. Hầu hết các nguồn nước mặt ở các đô thị, khu công nghiệp của Việt Nam thường xuyên phải tiếp nhận quá tải chất thải (chưa qua xử lí hoặc xử lí chưa đạt tiêu chuẩn) nên thường chứa các chất gây ô nhiễm vượt quá tiêu chuẩn cho phép tới hàng chục lần. Ngay cả nguồn nước sinh hoạt là nguồn nước dùng cho nhu cầu ăn uống vệ sinh của con người, có ảnh hưởng trực tiếp đến sức khoẻ con người,

Bảo vệ tài nguyên nước là một lĩnh vực của hoạt động bảo vệ môi trường, bao gồm các biện pháp về giữ gìn trữ lượng, chất lượng tài nguyên nước, phòng chống khắc phục các hậu quả tác hại do nước gây ra. Bảo vệ tài nguyên nước phải căn cứ vào sự vận động của nước, các ảnh hưởng của từng lĩnh vực công nghiệp, nông nghiệp, du lịch, giao thông đối với tài nguyên nước cũng như yêu cầu về khai thác sử dụng nước sinh hoạt.

Bảo vệ tài nguyên nước bằng pháp luật là hết sức cần thiết. Điều này xuất phát từ các đòi hỏi khách quan trong đời sống xã hội cũng như vai trò của pháp luật trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội về kiểm soát ô nhiễm các nguồn nước.

Các đòi hỏi khách quan về bảo vệ tài nguyên nước được thể hiện ở chỗ: nước có vai trò vô cùng quan trọng trong đời sống con người, nước dùng cho nhu cầu ăn uống, vệ sinh, sản xuất công nghiệp, nông nghiệp, dịch vụ... không có nước thì không có sự sống của con người cũng như sự sống trên trái đất. Hơn nữa, nhu cầu sử dụng nước đang ngày càng tăng. Theo Báo cáo diễn biến môi trường nước Việt Nam năm 2003 thì tổng nhu cầu nước tưới cho sản xuất nông nghiệp năm 2000 là 76,6 tỉ m^3, dự báo tới năm 2010 nhu cầu này sẽ tăng lên 88,8 tỉ m^3. Cũng theo báo cáo này thì tiêu dùng nước sinh hoạt ở Việt Nam năm 1990 là khoảng 1,341 tỉ m^3 nhưng có thể tăng đến 3,008 tỉ m^3 trong năm 2010. Mặt khác, hiện nay tình trạng ô nhiễm, suy thoái, nguồn nước ở những khu vực khác nhau đang ở mức báo động. Hầu hết các nguồn nước mặt ở các đô thị, khu công nghiệp của Việt Nam thường xuyên phải tiếp nhận quá tải chất thải (chưa qua xử lí hoặc xử lí chưa đạt tiêu chuẩn) nên thường chứa các chất gây ô nhiễm vượt quá tiêu chuẩn cho phép tới hàng chục lần. Ngay cả nguồn nước sinh hoạt là nguồn nước dùng cho nhu cầu ăn uống vệ sinh của con người, có ảnh hưởng trực tiếp đến sức khoẻ con người,

192

đòi hỏi phải luôn đạt tiêu chuẩn môi trường thì cũng bị ô nhiễm ở mức đáng kể (tính đến năm 2001 tỉ lệ người dân nông thôn được cấp nước sinh hoạt sạch trung bình chỉ đạt trên 30%, thấp nhất vùng núi phía Bắc chỉ đạt ≈ 15%.[1] Thực trạng về tài nguyên nước như vậy đang là mối lo ngại sâu sắc cho cộng đồng, đòi hỏi chúng ta phải tích cực bảo vệ tài nguyên nước hơn bao giờ hết.

Bảo vệ tài nguyên nước dưới góc độ bảo vệ môi trường không chỉ nhằm giữ gìn trữ lượng, chất lượng các nguồn nước mà còn phải nhằm phòng chống, khắc phục các hậu quả, tác hại do sự vận động bất thường của nước gây ra. Chính vì vậy việc tổ chức thực hiện các hoạt động nhằm phòng chống, khắc phục các sự cố bão, lũ lụt, sóng thần, hạn hán cũng được coi là một bộ phận của hoạt động bảo vệ tài nguyên nước nói chung và có ý nghĩa rất quan trọng nhằm bảo vệ lợi ích của con người trong quá trình khai thác, sử dụng các nguồn nước.

Bảo vệ tài nguyên nước là phù hợp với đòi hỏi khách quan, tuy nhiên đòi hỏi đó chỉ đáp ứng một cách hiệu quả khi sử dụng công cụ pháp luật để kiểm soát ô nhiễm các nguồn nước. Bởi vì pháp luật có những ưu thế đặc biệt của một công cụ quản lí mà các công cụ khác không có được. Pháp luật có tính quy phạm phổ biến, tính xã hội, tính bắt buộc chung và được bảo đảm thực hiện bằng biện pháp cưỡng chế nhà nước, do đó sự điều chỉnh của pháp luật trong việc kiểm soát ô nhiễm các nguồn nước là đặc biệt hiệu quả so với các biện pháp khác. Pháp luật về kiểm soát ô nhiễm các nguồn nước dã quy định rõ các quyền và nghĩa vụ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng như của các tổ chức, cá nhân trong việc bảo vệ, phát triển nguồn nước để từ đó buộc cơ quan nhà nước cũng như các tổ chức, cá nhân

(1). Theo Báo cáo hiện trạng môi trường Việt Nam 2001.

đòi hỏi phải luôn đạt tiêu chuẩn môi trường thì cũng bị ô nhiễm ở mức đáng kể (tính đến năm 2001 tỉ lệ người dân nông thôn được cấp nước sinh hoạt sạch trung bình chỉ đạt trên 30%, thấp nhất vùng núi phía Bắc chỉ đạt ≈ 15%.[1] Thực trạng về tài nguyên nước như vậy đang là mối lo ngại sâu sắc cho cộng đồng, đòi hỏi chúng ta phải tích cực bảo vệ tài nguyên nước hơn bao giờ hết.

Bảo vệ tài nguyên nước dưới góc độ bảo vệ môi trường không chỉ nhằm giữ gìn trữ lượng, chất lượng các nguồn nước mà còn phải nhằm phòng chống, khắc phục các hậu quả, tác hại do sự vận động bất thường của nước gây ra. Chính vì vậy việc tổ chức thực hiện các hoạt động nhằm phòng chống, khắc phục các sự cố bão, lũ lụt, sóng thần, hạn hán cũng được coi là một bộ phận của hoạt động bảo vệ tài nguyên nước nói chung và có ý nghĩa rất quan trọng nhằm bảo vệ lợi ích của con người trong quá trình khai thác, sử dụng các nguồn nước.

Bảo vệ tài nguyên nước là phù hợp với đòi hỏi khách quan, tuy nhiên đòi hỏi đó chỉ đáp ứng một cách hiệu quả khi sử dụng công cụ pháp luật để kiểm soát ô nhiễm các nguồn nước. Bởi vì pháp luật có những ưu thế đặc biệt của một công cụ quản lí mà các công cụ khác không có được. Pháp luật có tính quy phạm phổ biến, tính xã hội, tính bắt buộc chung và được bảo đảm thực hiện bằng biện pháp cưỡng chế nhà nước, do đó sự điều chỉnh của pháp luật trong việc kiểm soát ô nhiễm các nguồn nước là đặc biệt hiệu quả so với các biện pháp khác. Pháp luật về kiểm soát ô nhiễm các nguồn nước dã quy định rõ các quyền và nghĩa vụ của cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng như của các tổ chức, cá nhân trong việc bảo vệ, phát triển nguồn nước để từ đó buộc cơ quan nhà nước cũng như các tổ chức, cá nhân

(1). Theo Báo cáo hiện trạng môi trường Việt Nam 2001.

193

thực hiện nghiêm chỉnh các nghĩa vụ về kiểm soát ô nhiễm nguồn nước. Đây chính là cơ sở pháp lí cho mọi hoạt động kiểm soát ô nhiễm nguồn nước.

II. NỘI DUNG CHỦ YẾU CỦA PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM NGUỒN NƯỚC

2.1. Nghĩa vụ của Nhà nước trong việc kiểm soát ô nhiễm nguồn nước

Các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình khai thác, sử dụng, bảo vệ, phát triển tài nguyên nước diễn ra hết sức đa dạng, phức tạp, đòi hỏi phải có sự điều chỉnh bằng pháp luật. Những vấn đề đó đã đặt ra cho Nhà nước nghĩa vụ quản lí tài nguyên nước, trong đó kiểm soát ô nhiễm các nguồn nước là hoạt động đặc biệt quan trọng. Luật tài nguyên nước năm 2012, Nghị định của Chính phủ số 201/2013/ND-CP ngày 27/11/2013 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật tài nguyên nước là những văn bản pháp luật chủ yếu điều chỉnh những quan hệ này. Đặc biệt, Luật bảo vệ môi trường năm 2014 quy định về bảo vệ môi trường đối với tài nguyên nước khá cụ thể với những quy định về bảo vệ môi trường nước sông, kiểm soát, xử lí ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông cũng như trách nhiệm của uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, trách nhiệm của Bộ tài nguyên và môi trường trong việc bảo vệ môi trường nước lưu vực sông. Đồng thời, Luật bảo vệ môi trường năm 2014 còn quy định bảo vệ môi trường các nguồn nước khác như: ao, hồ, kênh, mương, rạch, bảo vệ hồ chứa nước phục vụ mục đích thuỷ lợi, thuỷ điện, bảo vệ môi trường nước dưới đất (từ Điều 52 đến Điều 58 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Nghĩa vụ của Nhà nước trong việc kiểm soát ô nhiễm các nguồn nước gồm các nội dung cơ bản sau:

thực hiện nghiêm chỉnh các nghĩa vụ về kiểm soát ô nhiễm nguồn nước. Đây chính là cơ sở pháp lí cho mọi hoạt động kiểm soát ô nhiễm nguồn nước.

II. NỘI DUNG CHỦ YẾU CỦA PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM NGUỒN NƯỚC

2.1. Nghĩa vụ của Nhà nước trong việc kiểm soát ô nhiễm nguồn nước

Các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình khai thác, sử dụng, bảo vệ, phát triển tài nguyên nước diễn ra hết sức đa dạng, phức tạp, đòi hỏi phải có sự điều chỉnh bằng pháp luật. Những vấn đề đó đã đặt ra cho Nhà nước nghĩa vụ quản lí tài nguyên nước, trong đó kiểm soát ô nhiễm các nguồn nước là hoạt động đặc biệt quan trọng. Luật tài nguyên nước năm 2012, Nghị định của Chính phủ số 201/2013/ND-CP ngày 27/11/2013 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật tài nguyên nước là những văn bản pháp luật chủ yếu điều chỉnh những quan hệ này. Đặc biệt, Luật bảo vệ môi trường năm 2014 quy định về bảo vệ môi trường đối với tài nguyên nước khá cụ thể với những quy định về bảo vệ môi trường nước sông, kiểm soát, xử lí ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông cũng như trách nhiệm của uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, trách nhiệm của Bộ tài nguyên và môi trường trong việc bảo vệ môi trường nước lưu vực sông. Đồng thời, Luật bảo vệ môi trường năm 2014 còn quy định bảo vệ môi trường các nguồn nước khác như: ao, hồ, kênh, mương, rạch, bảo vệ hồ chứa nước phục vụ mục đích thuỷ lợi, thuỷ điện, bảo vệ môi trường nước dưới đất (từ Điều 52 đến Điều 58 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

Nghĩa vụ của Nhà nước trong việc kiểm soát ô nhiễm các nguồn nước gồm các nội dung cơ bản sau:

194

2.1.1. Đánh giá hiện trạng tài nguyên nước

Nội dung này của hoạt động quản lí nhà nước về tài nguyên nước được quy định ở nhiều văn bản pháp luật hiện hành (như Luật tài nguyên nước năm 2012; Nghị định của Chính phủ số 201/2013/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật tài nguyên nước 2012; Luật bảo vệ môi trường năm 2014)

Đánh giá hiện trạng tài nguyên nước là quá trình hoạt động nhằm xác định trữ lượng, chất lượng nước, tình hình khai thác, sử dụng, bảo vệ tài nguyên nước, nguyên nhân gây ảnh hưởng tiêu cực tới trữ lượng, chất lượng nước của quốc gia.

Để đánh giá hiện trạng tài nguyên nước đạt hiệu quả, trước hết Nhà nước cần quản lí tốt công tác điều tra cơ bản tài nguyên nước. Đây là hoạt động nhằm đánh giá tổng quan tiềm năng tài nguyên nước trên cơ sở điều tra cơ bản địa chất, sử dụng các kết quả của nó làm căn cứ khoa học cho việc định hướng các hoạt động thăm dò, khai thác, sử dụng, bảo vệ, phát triển các nguồn nước.

Cùng với điều tra cơ bản tài nguyên nước, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thực hiện các hoạt động kiểm kê, thu thập mẫu nước (mẫu nước sinh hoạt, nước ngầm, nước thải...) để phân tích, đánh giá chất lượng các nguồn nước đó, theo dõi diễn biến tình hình khai thác, sử dụng, tác động tới các nguồn nước trong hoạt động sản xuất kinh doanh cũng như trong sinh hoạt của cộng đồng. Những thông tin, số liệu chính xác về hiện trạng tài nguyên nước của cả nước cũng như từng địa phương sẽ giúp xác định rõ các nguyên nhân gây ô nhiễm, suy thoái tài nguyên nước.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, Bộ tài nguyên và môi trường có trách nhiệm tổng hợp số liệu, quản lí điều tra cơ bản, kiểm kê, đánh giá tài nguyên nước và xây dựng cơ sở dữ liệu về tài nguyên nước. Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc

2.1.1. Đánh giá hiện trạng tài nguyên nước

Nội dung này của hoạt động quản lí nhà nước về tài nguyên nước được quy định ở nhiều văn bản pháp luật hiện hành (như Luật tài nguyên nước năm 2012; Nghị định của Chính phủ số 201/2013/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật tài nguyên nước 2012; Luật bảo vệ môi trường năm 2014)

Đánh giá hiện trạng tài nguyên nước là quá trình hoạt động nhằm xác định trữ lượng, chất lượng nước, tình hình khai thác, sử dụng, bảo vệ tài nguyên nước, nguyên nhân gây ảnh hưởng tiêu cực tới trữ lượng, chất lượng nước của quốc gia.

Để đánh giá hiện trạng tài nguyên nước đạt hiệu quả, trước hết Nhà nước cần quản lí tốt công tác điều tra cơ bản tài nguyên nước. Đây là hoạt động nhằm đánh giá tổng quan tiềm năng tài nguyên nước trên cơ sở điều tra cơ bản địa chất, sử dụng các kết quả của nó làm căn cứ khoa học cho việc định hướng các hoạt động thăm dò, khai thác, sử dụng, bảo vệ, phát triển các nguồn nước.

Cùng với điều tra cơ bản tài nguyên nước, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thực hiện các hoạt động kiểm kê, thu thập mẫu nước (mẫu nước sinh hoạt, nước ngầm, nước thải...) để phân tích, đánh giá chất lượng các nguồn nước đó, theo dõi diễn biến tình hình khai thác, sử dụng, tác động tới các nguồn nước trong hoạt động sản xuất kinh doanh cũng như trong sinh hoạt của cộng đồng. Những thông tin, số liệu chính xác về hiện trạng tài nguyên nước của cả nước cũng như từng địa phương sẽ giúp xác định rõ các nguyên nhân gây ô nhiễm, suy thoái tài nguyên nước.

Theo quy định của pháp luật hiện hành, Bộ tài nguyên và môi trường có trách nhiệm tổng hợp số liệu, quản lí điều tra cơ bản, kiểm kê, đánh giá tài nguyên nước và xây dựng cơ sở dữ liệu về tài nguyên nước. Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc

195

trung ương tổ chức thực hiện việc điều tra cơ bản, kiểm kê, đánh giá tài nguyên nước tại địa phương theo sự phân cấp của Chính phủ và hướng dẫn của các bộ ngành liên quan (từ Điều 10 đến Điều 13 Luật tài nguyên nước năm 2012).

Hoạt động đánh giá hiện trạng tài nguyên nước có vai trò rất quan trọng đối với công tác quản lí, bảo vệ, phát triển tài nguyên nước cũng như quá trình khai thác sử dụng tài nguyên nước. Hoạt động dánh giá hiện trạng tài nguyên nước cung cấp những thông số khoa học về thực trạng tài nguyên nước ở những địa điểm, thời điểm cụ thể đồng thời dự báo diễn biến các tác động xấu tới tài nguyên nước, từ đó giúp cơ quan nhà nước có thể xây dựng và thực hiện các giải pháp quản lí, bảo vệ, phát triển tài nguyên nước. Hoạt động này giúp các tổ chức, cá nhân có thể khai thác, sử dụng nước một cách hợp lí nhất; khai thác, sử dụng các nguồn nước bảo đảm tiêu chuẩn, an toàn, tiết kiệm, hiệu quả và thực hiện các biện pháp bảo vệ, phát triển phù hợp với thực trạng tài nguyên nước trong từng thời điểm và địa bàn cụ thể. Đặc biệt trong nền kinh tế thị trường, yếu tố môi trường (mà đặc biệt là môi trường nước) có thể trở thành điều kiện cạnh tranh về chất lượng các sản phẩm cũng như sự hấp dẫn hay kém hấp dẫn trong quá trình đầu tư. Những thông tin chính xác về hiện trạng tài nguyên nước đang được đặt ra như yêu cầu tất yếu trong nền kinh tế thị trường. *Ví dụ:* nhà đầu tư cần biết chính xác tình hình trữ lượng, chất lượng các nguồn nước tại địa điểm thực hiện dự án; người tiêu dùng các loại nước đóng chai muốn biết rõ xuất xứ nguồn nước với các thông tin cụ thể về chất lượng nguồn nước đó... Do vậy, đánh giá thực trạng tài nguyên nước góp phần không nhỏ vào việc bảo dảm kết hợp hài hoà giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường.

trung ương tổ chức thực hiện việc điều tra cơ bản, kiểm kê, đánh giá tài nguyên nước tại địa phương theo sự phân cấp của Chính phủ và hướng dẫn của các bộ ngành liên quan (từ Điều 10 đến Điều 13 Luật tài nguyên nước năm 2012).

Hoạt động đánh giá hiện trạng tài nguyên nước có vai trò rất quan trọng đối với công tác quản lí, bảo vệ, phát triển tài nguyên nước cũng như quá trình khai thác sử dụng tài nguyên nước. Hoạt động dánh giá hiện trạng tài nguyên nước cung cấp những thông số khoa học về thực trạng tài nguyên nước ở những địa điểm, thời điểm cụ thể đồng thời dự báo diễn biến các tác động xấu tới tài nguyên nước, từ đó giúp cơ quan nhà nước có thể xây dựng và thực hiện các giải pháp quản lí, bảo vệ, phát triển tài nguyên nước. Hoạt động này giúp các tổ chức, cá nhân có thể khai thác, sử dụng nước một cách hợp lí nhất; khai thác, sử dụng các nguồn nước bảo đảm tiêu chuẩn, an toàn, tiết kiệm, hiệu quả và thực hiện các biện pháp bảo vệ, phát triển phù hợp với thực trạng tài nguyên nước trong từng thời điểm và địa bàn cụ thể. Đặc biệt trong nền kinh tế thị trường, yếu tố môi trường (mà đặc biệt là môi trường nước) có thể trở thành điều kiện cạnh tranh về chất lượng các sản phẩm cũng như sự hấp dẫn hay kém hấp dẫn trong quá trình đầu tư. Những thông tin chính xác về hiện trạng tài nguyên nước đang được đặt ra như yêu cầu tất yếu trong nền kinh tế thị trường. *Ví dụ:* nhà đầu tư cần biết chính xác tình hình trữ lượng, chất lượng các nguồn nước tại địa điểm thực hiện dự án; người tiêu dùng các loại nước đóng chai muốn biết rõ xuất xứ nguồn nước với các thông tin cụ thể về chất lượng nguồn nước đó... Do vậy, đánh giá thực trạng tài nguyên nước góp phần không nhỏ vào việc bảo dảm kết hợp hài hoà giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường.

196

2.1.2. Xây dựng và tổ chức thực hiện hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn kĩ thuật môi trường về tài nguyên nước

Tiêu chuẩn, quy chuẩn kĩ thuật môi trường môi trường về tài nguyên nước được hiểu là các chuẩn mực, giới hạn về hoá học, lí học, sinh học được quy định bởi pháp luật nhằm xác định tính chất của tài nguyên nước, dùng làm căn cứ để kiểm soát ô nhiễm môi trường nước (quy chuẩn do nhà nước ban hành và bắt buộc áp dụng, tiêu chuẩn do các tổ chức ban hành và không bắt buộc áp dụng).

Hệ thống quy chuẩn môi trường về tài nguyên nước bao gồm nhiều nhóm quy chuẩn môi trường đối với từng nguồn nước khác nhau như: quy chuẩn nước sinh hoạt, quy chuẩn nước thải, quy chuẩn nước dưới đất, quy chuẩn nước mặt, quy chuẩn chất lượng nước biển ven bờ... Tuỳ thuộc vào tính chất, mục đích, khả năng khai thác sử dụng đối với từng nguồn nước khác nhau mà giá trị giới hạn các chất trong nguồn nước được quy định khác nhau, chẳng hạn như giới hạn về chì (Pb) trong nước sinh hoạt khác với nước thải, giới hạn về kẽm (Zn) trong nước mặt nhóm A khác nhóm B, giới hạn về váng dầu mỡ trong nước biển ở bãi tắm khác với nước biển ở các khu vực khác.

Chính sự khác nhau về quy chuẩn môi trường đối với các nguồn nước đòi hỏi các tổ chức, cá nhân trong quá trình khai thác, sử dụng nước, thải nước thải cũng như cơ quan nhà nước khi thực hiện các hoạt động kiểm soát ô nhiễm nước phải nắm rõ yêu cầu về tiêu chuẩn môi trường đối với từng nguồn nước cụ thể, để từ đó có các giải pháp bảo vệ, phát triển tài nguyên nước phù hợp (nhất là các cơ sở cung cấp nước sinh hoạt cần nắm rõ tiêu chuẩn môi trường đối với nước sinh hoạt cũng như tiêu chuẩn về các nguồn nước có thể xử lí thành nước sinh hoạt để cung cấp cho người sử dụng nguồn nước sinh hoạt sạch).

2.1.2. Xây dựng và tổ chức thực hiện hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn kĩ thuật môi trường về tài nguyên nước

Tiêu chuẩn, quy chuẩn kĩ thuật môi trường môi trường về tài nguyên nước được hiểu là các chuẩn mực, giới hạn về hoá học, lí học, sinh học được quy định bởi pháp luật nhằm xác định tính chất của tài nguyên nước, dùng làm căn cứ để kiểm soát ô nhiễm môi trường nước (quy chuẩn do nhà nước ban hành và bắt buộc áp dụng, tiêu chuẩn do các tổ chức ban hành và không bắt buộc áp dụng).

Hệ thống quy chuẩn môi trường về tài nguyên nước bao gồm nhiều nhóm quy chuẩn môi trường đối với từng nguồn nước khác nhau như: quy chuẩn nước sinh hoạt, quy chuẩn nước thải, quy chuẩn nước dưới đất, quy chuẩn nước mặt, quy chuẩn chất lượng nước biển ven bờ... Tuỳ thuộc vào tính chất, mục đích, khả năng khai thác sử dụng đối với từng nguồn nước khác nhau mà giá trị giới hạn các chất trong nguồn nước được quy định khác nhau, chẳng hạn như giới hạn về chì (Pb) trong nước sinh hoạt khác với nước thải, giới hạn về kẽm (Zn) trong nước mặt nhóm A khác nhóm B, giới hạn về váng dầu mỡ trong nước biển ở bãi tắm khác với nước biển ở các khu vực khác.

Chính sự khác nhau về quy chuẩn môi trường đối với các nguồn nước đòi hỏi các tổ chức, cá nhân trong quá trình khai thác, sử dụng nước, thải nước thải cũng như cơ quan nhà nước khi thực hiện các hoạt động kiểm soát ô nhiễm nước phải nắm rõ yêu cầu về tiêu chuẩn môi trường đối với từng nguồn nước cụ thể, để từ đó có các giải pháp bảo vệ, phát triển tài nguyên nước phù hợp (nhất là các cơ sở cung cấp nước sinh hoạt cần nắm rõ tiêu chuẩn môi trường đối với nước sinh hoạt cũng như tiêu chuẩn về các nguồn nước có thể xử lí thành nước sinh hoạt để cung cấp cho người sử dụng nguồn nước sinh hoạt sạch).

197

Việc xây dựng tiêu chuẩn môi trường nước phải dựa trên những căn cứ khoa học nhất định như: Căn cứ vào mục đích bảo vệ sức khoẻ con người (tức là xây dựng tiêu chuẩn môi trường về tài nguyên nước phải dựa trên kết quả nghiên cứu mối quan hệ, sự tác động của nước đối với sức khoẻ con người, để từ đó ban hành các tiêu chuẩn mà trong giới hạn của tiêu chuẩn đó sức khoẻ con người được bảo đảm, phát triển bình thường về thể lực, trí lực. Điều này đặc biệt có ý nghĩa khi xây dựng tiêu chuẩn môi trường đối với nước sinh hoạt); căn cứ vào mục đích bảo vệ các hệ sinh thái (tức là tiêu chuẩn được ban hành phải dựa trên sự nghiên cứu mối quan hệ giữa chất lượng nguồn nước với sự tồn tại phát triển của các hệ sinh thái) - nhất là các hệ sinh thái môi trường nước, để từ đó ban hành các tiêu chuẩn đáp ứng yêu cầu tồn tại, phát triển của các hệ sinh thái này. Chính vì dựa vào các căn cứ này nên ta thấy tiêu chuẩn (quy chuẩn) môi trường đối với nước sinh hoạt khác tiêu chuẩn (quy chuẩn) môi trường đối với nguồn nước mặt nuôi trồng thuỷ sản. Bên cạnh đó, tiêu chuẩn môi trường nước phải được xây dựng dựa trên tính khả thi, tức là các tiêu chuẩn (quy chuẩn) đó phải phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội của đất nước và có khả năng đảm bảo thực hiện trên thực tế.

Quy chuẩn môi trường nước phải do cơ quan có thẩm quyền ban hành. Bộ tài nguyên và môi trường là cơ quan ban hành quy chuẩn môi trường tài nguyên nước (Nghị định số 25/2008/NĐ-CP). Hiện nay, các quy chuẩn kĩ thuật môi trường nói chung, trong đó có quy chuẩn kĩ thuật về tài nguyên nước được quy định trong Quyết định của Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường số 16/2008/QĐ-BTNMT.

Không thể thực hiện được pháp luật môi trường cũng như không thể quản lí, bảo vệ tài nguyên nước nếu thiếu tiêu chuẩn

Việc xây dựng tiêu chuẩn môi trường nước phải dựa trên những căn cứ khoa học nhất định như: Căn cứ vào mục đích bảo vệ sức khoẻ con người (tức là xây dựng tiêu chuẩn môi trường về tài nguyên nước phải dựa trên kết quả nghiên cứu mối quan hệ, sự tác động của nước đối với sức khoẻ con người, để từ đó ban hành các tiêu chuẩn mà trong giới hạn của tiêu chuẩn đó sức khoẻ con người được bảo đảm, phát triển bình thường về thể lực, trí lực. Điều này đặc biệt có ý nghĩa khi xây dựng tiêu chuẩn môi trường đối với nước sinh hoạt); căn cứ vào mục đích bảo vệ các hệ sinh thái (tức là tiêu chuẩn được ban hành phải dựa trên sự nghiên cứu mối quan hệ giữa chất lượng nguồn nước với sự tồn tại phát triển của các hệ sinh thái) - nhất là các hệ sinh thái môi trường nước, để từ đó ban hành các tiêu chuẩn đáp ứng yêu cầu tồn tại, phát triển của các hệ sinh thái này. Chính vì dựa vào các căn cứ này nên ta thấy tiêu chuẩn (quy chuẩn) môi trường đối với nước sinh hoạt khác tiêu chuẩn (quy chuẩn) môi trường đối với nguồn nước mặt nuôi trồng thuỷ sản. Bên cạnh đó, tiêu chuẩn môi trường nước phải được xây dựng dựa trên tính khả thi, tức là các tiêu chuẩn (quy chuẩn) đó phải phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội của đất nước và có khả năng đảm bảo thực hiện trên thực tế.

Quy chuẩn môi trường nước phải do cơ quan có thẩm quyền ban hành. Bộ tài nguyên và môi trường là cơ quan ban hành quy chuẩn môi trường tài nguyên nước (Nghị định số 25/2008/NĐ-CP). Hiện nay, các quy chuẩn kĩ thuật môi trường nói chung, trong đó có quy chuẩn kĩ thuật về tài nguyên nước được quy định trong Quyết định của Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường số 16/2008/QĐ-BTNMT.

Không thể thực hiện được pháp luật môi trường cũng như không thể quản lí, bảo vệ tài nguyên nước nếu thiếu tiêu chuẩn

198

(quy chuẩn) môi trường nước, bởi đó là các căn cứ khoa học, pháp lí làm cơ sở để xác định chất lượng các nguồn nước cũng như xác định mức độ tác động, ảnh hưởng trong hoạt động của con người tới tài nguyên nước, căn cứ cho cơ quan có thẩm quyền tiến hành các hoạt động thẩm định báo cáo ĐTM liên quan tới tài nguyên nước, thanh tra việc thực hiện pháp luật về tài nguyên nước, xử lí vi phạm pháp luật về tài nguyên nước...

2.1.3. Xây dựng và tổ chức thực hiện các chiến lược, kế hoạch, quy hoạch về khai thác, sử dụng, bảo vệ, phát triển tài nguyên nước

Kế hoạch, quy hoạch khai thác, sử dụng, bảo vệ làm nền tảng cho các hoạt động bảo vệ, phát triển tài nguyên nước luôn được chủ động thực hiện một cách đồng bộ theo những mục tiêu nhất định.

Chiến lược bảo vệ phát triển tài nguyên nước là những nhiệm vụ lớn, mục tiêu lớn mang tính tổng thể, được Nhà nước xây dựng và chỉ đạo thực hiện trong thời gian dài nhằm khai thác và sử dụng hợp lí, tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên nước, phòng chống, khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra.

Quy hoạch, kế hoạch về bảo vệ phát triển tài nguyên nước là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm xác định, phân loại, đánh giá trữ lượng, chất lượng, sự vận động của các nguồn nước trong phạm vi từng khu vực, từng địa phương và trong cả nước để khai thác, sử dụng vào những mục đích cụ thể, bảo vệ, phát triển một cách hợp lí, hiệu quả.

Việc xây dựng và thực hiện các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch chính sách bảo vệ phát triển tài nguyên nước phải tính tới tiềm năng, yêu cầu, mục đích sử dụng từng nguồn nước cụ thể trong mối quan hệ với sự phát triển kinh tế xã hội ở từng địa bàn nhất định để đảm bảo phát triển bền vững môi trường nước. Quy

(quy chuẩn) môi trường nước, bởi đó là các căn cứ khoa học, pháp lí làm cơ sở để xác định chất lượng các nguồn nước cũng như xác định mức độ tác động, ảnh hưởng trong hoạt động của con người tới tài nguyên nước, căn cứ cho cơ quan có thẩm quyền tiến hành các hoạt động thẩm định báo cáo ĐTM liên quan tới tài nguyên nước, thanh tra việc thực hiện pháp luật về tài nguyên nước, xử lí vi phạm pháp luật về tài nguyên nước...

2.1.3. Xây dựng và tổ chức thực hiện các chiến lược, kế hoạch, quy hoạch về khai thác, sử dụng, bảo vệ, phát triển tài nguyên nước

Kế hoạch, quy hoạch khai thác, sử dụng, bảo vệ làm nền tảng cho các hoạt động bảo vệ, phát triển tài nguyên nước luôn được chủ động thực hiện một cách đồng bộ theo những mục tiêu nhất định.

Chiến lược bảo vệ phát triển tài nguyên nước là những nhiệm vụ lớn, mục tiêu lớn mang tính tổng thể, được Nhà nước xây dựng và chỉ đạo thực hiện trong thời gian dài nhằm khai thác và sử dụng hợp lí, tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên nước, phòng chống, khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra.

Quy hoạch, kế hoạch về bảo vệ phát triển tài nguyên nước là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm xác định, phân loại, đánh giá trữ lượng, chất lượng, sự vận động của các nguồn nước trong phạm vi từng khu vực, từng địa phương và trong cả nước để khai thác, sử dụng vào những mục đích cụ thể, bảo vệ, phát triển một cách hợp lí, hiệu quả.

Việc xây dựng và thực hiện các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch chính sách bảo vệ phát triển tài nguyên nước phải tính tới tiềm năng, yêu cầu, mục đích sử dụng từng nguồn nước cụ thể trong mối quan hệ với sự phát triển kinh tế xã hội ở từng địa bàn nhất định để đảm bảo phát triển bền vững môi trường nước. Quy

199

hoạch lưu vực sông, quy hoạch khu vực khai thác nước, khu vực xả nước thải không nhất thiết phải chia cắt theo địa giới hành chính. Điều quan trọng là phải dựa vào sự vận động, khả năng ổn định của nguồn nước, sự tác động của các hoạt động kinh tế xã hội tới trữ lượng, chất lượng nguồn nước để xác định các hình thức, mục đích sử dụng, bảo vệ, phát triển tài nguyên nước phù hợp. Đặc biệt, việc quy hoạch các khu vực lấy nước sinh hoạt phải dựa trên các kết quả khảo sát, thăm dò nguồn nước, căn cứ vào tiêu chuẩn các nguồn nước mặt nhóm A để xây dựng được các khu vực lấy nước phục vụ sinh hoạt, đáp ứng các tiêu chuẩn môi trường, bảo vệ tốt nhất sức khoẻ con người trong quá trình sử dụng nước sinh hoạt và bảo đảm tính kinh tế trong quá trình xử lí nước thành nước sinh hoạt.

Hiện nay, thẩm quyền xây dựng và phê duyệt các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch về bảo vệ tài nguyên nước được quy định cụ thể từ Điều 14 đến Điều 24 Luật tài nguyên nước năm 2012.

Những năm gần đây Nhà nước ta đã xây dựng và tổ chức thực hiện nhiều chương trình, chiến lược về bảo vệ, phát triển tài nguyên nước như: "Chương trình mục tiêu quốc gia nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn" (Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 237/1998/QĐ-TTg ngày 3/12/1998 phê duyệt chương trình này), "Định hướng phát triển thoát nước đô thị Việt Nam đến năm 2020" (Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 35/1999/QĐ-TTg ngày 5/3/1999 phê duyệt định hướng này), Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 62/2004/QD-TTg về tín dụng thực hiện chiến lược quốc gia về cấp nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn (được sửa đổi, bổ sung theo Quyết định số 18/2014/QĐ-TTg), Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 81/2006/QĐ-TTg phê duyệt chiến lược quốc gia về tài nguyên nước đến năm 2020, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 681/2013/QĐ-TTg phê

hoạch lưu vực sông, quy hoạch khu vực khai thác nước, khu vực xả nước thải không nhất thiết phải chia cắt theo địa giới hành chính. Điều quan trọng là phải dựa vào sự vận động, khả năng ổn định của nguồn nước, sự tác động của các hoạt động kinh tế xã hội tới trữ lượng, chất lượng nguồn nước để xác định các hình thức, mục đích sử dụng, bảo vệ, phát triển tài nguyên nước phù hợp. Đặc biệt, việc quy hoạch các khu vực lấy nước sinh hoạt phải dựa trên các kết quả khảo sát, thăm dò nguồn nước, căn cứ vào tiêu chuẩn các nguồn nước mặt nhóm A để xây dựng được các khu vực lấy nước phục vụ sinh hoạt, đáp ứng các tiêu chuẩn môi trường, bảo vệ tốt nhất sức khoẻ con người trong quá trình sử dụng nước sinh hoạt và bảo đảm tính kinh tế trong quá trình xử lí nước thành nước sinh hoạt.

Hiện nay, thẩm quyền xây dựng và phê duyệt các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch về bảo vệ tài nguyên nước được quy định cụ thể từ Điều 14 đến Điều 24 Luật tài nguyên nước năm 2012.

Những năm gần đây Nhà nước ta đã xây dựng và tổ chức thực hiện nhiều chương trình, chiến lược về bảo vệ, phát triển tài nguyên nước như: "Chương trình mục tiêu quốc gia nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn" (Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 237/1998/QĐ-TTg ngày 3/12/1998 phê duyệt chương trình này), "Định hướng phát triển thoát nước đô thị Việt Nam đến năm 2020" (Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 35/1999/QĐ-TTg ngày 5/3/1999 phê duyệt định hướng này), Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 62/2004/QD-TTg về tín dụng thực hiện chiến lược quốc gia về cấp nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn (được sửa đổi, bổ sung theo Quyết định số 18/2014/QĐ-TTg), Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 81/2006/QĐ-TTg phê duyệt chiến lược quốc gia về tài nguyên nước đến năm 2020, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 681/2013/QĐ-TTg phê

200

duyệt quy hoạch hệ thống thoát nước thải khu vực dân cư khu công nghiệp thuộc lưu vực sông Cầu đến năm 2030 v.v. Theo các chương trình này, Nhà nước đặt ra mục tiêu đến năm 2000 nâng tỉ lệ người được sử dụng nước sạch ở Việt Nam lên 45%, năm 2005 khoảng 80% dân số nông thôn được sử dụng nước sạch. Mục tiêu lâu dài tới năm 2020 là xoá bỏ tình trạng ngập úng thường xuyên trong mùa mưa ở đô thị, từng đô thị có hệ thống thoát nước thải với công nghệ xử lí phù hợp bảo đảm vệ sinh môi trường, mở rộng phạm vi phục vụ của các hệ thống thoát nước đô thị, khu công nghiệp, áp dụng tiêu chuẩn, quy phạm tiên tiến, đưa lĩnh vực thoát nước đô thị Việt Nam lên tầm các nước trong khu vực. Đặc biệt, "Chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020" (Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 256/2003/QĐ-TTg ngày 02/12/2003 phê duyệt chiến lược này, được bổ sung trong Quyết định số 81/2006/QĐ-TTg), đã đặt ra mục tiêu đến năm 2010: 40% các khu đô thị, 70% khu công nghiệp, khu chế xuất có hệ thống xử lí nước thải tập trung, 95% dân số đô thị và 85% dân số nông thôn được sử dụng nước sinh hoạt hợp vệ sinh; đến năm 2020 đạt 100% dân số đô thị và 95% dân số nông thôn được sử dụng nước sạch, 100% đô thị, khu công nghiệp, khu chế xuất có hệ thống xử lí nước thải tập trung đạt tiêu chuẩn môi trường. Đây thực sự là bước phát triển mạnh mẽ trong việc bảo vệ, phát triển tài nguyên nước của Nhà nước, thực hiện các chiến lược này trong thực tế đã cải thiện đáng kể chất lượng môi trường nước và trong tương lai sẽ bảo đảm bảo vệ, phát triển tài nguyên nước ở mức độ cao hơn nữa, đáp ứng tốt nhu cầu sử dụng nước của cộng đồng. Đặc biệt, trong thời gian gần đây Nhà nước đã ban hành một số văn bản về quản lí lưu vực sông, quản lí các hồ chứa nước phục vụ thuỷ điện, thuỷ lợi như Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 1757/2010/QĐ-TTg về quy trình vận

duyệt quy hoạch hệ thống thoát nước thải khu vực dân cư khu công nghiệp thuộc lưu vực sông Cầu đến năm 2030 v.v. Theo các chương trình này, Nhà nước đặt ra mục tiêu đến năm 2000 nâng tỉ lệ người được sử dụng nước sạch ở Việt Nam lên 45%, năm 2005 khoảng 80% dân số nông thôn được sử dụng nước sạch. Mục tiêu lâu dài tới năm 2020 là xoá bỏ tình trạng ngập úng thường xuyên trong mùa mưa ở đô thị, từng đô thị có hệ thống thoát nước thải với công nghệ xử lí phù hợp bảo đảm vệ sinh môi trường, mở rộng phạm vi phục vụ của các hệ thống thoát nước đô thị, khu công nghiệp, áp dụng tiêu chuẩn, quy phạm tiên tiến, đưa lĩnh vực thoát nước đô thị Việt Nam lên tầm các nước trong khu vực. Đặc biệt, "Chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020" (Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 256/2003/QĐ-TTg ngày 02/12/2003 phê duyệt chiến lược này, được bổ sung trong Quyết định số 81/2006/QĐ-TTg), đã đặt ra mục tiêu đến năm 2010: 40% các khu đô thị, 70% khu công nghiệp, khu chế xuất có hệ thống xử lí nước thải tập trung, 95% dân số đô thị và 85% dân số nông thôn được sử dụng nước sinh hoạt hợp vệ sinh; đến năm 2020 đạt 100% dân số đô thị và 95% dân số nông thôn được sử dụng nước sạch, 100% đô thị, khu công nghiệp, khu chế xuất có hệ thống xử lí nước thải tập trung đạt tiêu chuẩn môi trường. Đây thực sự là bước phát triển mạnh mẽ trong việc bảo vệ, phát triển tài nguyên nước của Nhà nước, thực hiện các chiến lược này trong thực tế đã cải thiện đáng kể chất lượng môi trường nước và trong tương lai sẽ bảo đảm bảo vệ, phát triển tài nguyên nước ở mức độ cao hơn nữa, đáp ứng tốt nhu cầu sử dụng nước của cộng đồng. Đặc biệt, trong thời gian gần đây Nhà nước đã ban hành một số văn bản về quản lí lưu vực sông, quản lí các hồ chứa nước phục vụ thuỷ điện, thuỷ lợi như Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 1757/2010/QĐ-TTg về quy trình vận

201

hành liên hồi chứa sông Ba Hạ, sông Hinh, Ayun Hạ; Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 1989/2010/QĐ- TTg ban hành danh mục lưu vực sông liên tỉnh. Việc triển khai những văn bản này sẽ góp phần quan trọng cho việc bảo vệ, phát triển tài nguyên nước.

2.1.4. Xây dựng và sử dụng nguồn tài chính cho hoạt động bảo vệ, phát triển tài nguyên nước

Bảo vệ tài nguyên nước là hoạt động rất khó khăn, phức tạp, đòi hỏi phải được thực hiện thường xuyên, liên tục với sự góp sức của toàn dân, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền với việc sử dụng nhiều biện pháp khác nhau. Chi phí tài chính cho bảo vệ tài nguyên nước thường là rất lớn. Để bảo vệ tài nguyên nước đạt hiệu quả cao, trong quá trình quản lí nhà nước về tài nguyên nước, Nhà nước cần xây dựng và sử dụng nguồn tài chính riêng cho hoạt động này.

Luật bảo vệ môi trường năm 2014 quy định khá cụ thể các nguồn tài chính dành cho hoạt động bảo vệ môi trường nói chung, bảo vệ tài nguyên nước nói riêng (từ Điều 147 đến Điều 149 Luật bảo vệ môi trường năm 2014). Nguồn tài chính này rất đa dạng bao gồm: ngân sách nhà nước, vốn của tổ chức, cá nhân để phòng ngừa, hạn chế tác động xấu đối với môi trường từ hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ của mình; đóng góp tài trợ của tổ chức, cá nhân trong nước và ngoài nước; vốn vay ưu đãi và tài trợ từ Quỹ bảo vệ môi trường. Luật tài nguyên nước cũng quy định khá chi tiết về nguồn tài chính để phục vụ cho hoạt động kiểm soát ô nhiễm nước. Nguồn tài chính dành cho hoạt động này bao gồm: Thuế tài nguyên nước và các khoản thuế khác, các loại phí, lệ phí theo quy định của pháp luật, tiền cấp quyền khai thác tài nguyên nước, tiền bồi thường thiệt hại cho Nhà nước, tiền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước v.v.. (Điều 64, Điều 65 Luật tài nguyên nước năm 2012).

hành liên hồi chứa sông Ba Hạ, sông Hinh, Ayun Hạ; Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 1989/2010/QĐ- TTg ban hành danh mục lưu vực sông liên tỉnh. Việc triển khai những văn bản này sẽ góp phần quan trọng cho việc bảo vệ, phát triển tài nguyên nước.

2.1.4. Xây dựng và sử dụng nguồn tài chính cho hoạt động bảo vệ, phát triển tài nguyên nước

Bảo vệ tài nguyên nước là hoạt động rất khó khăn, phức tạp, đòi hỏi phải được thực hiện thường xuyên, liên tục với sự góp sức của toàn dân, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền với việc sử dụng nhiều biện pháp khác nhau. Chi phí tài chính cho bảo vệ tài nguyên nước thường là rất lớn. Để bảo vệ tài nguyên nước đạt hiệu quả cao, trong quá trình quản lí nhà nước về tài nguyên nước, Nhà nước cần xây dựng và sử dụng nguồn tài chính riêng cho hoạt động này.

Luật bảo vệ môi trường năm 2014 quy định khá cụ thể các nguồn tài chính dành cho hoạt động bảo vệ môi trường nói chung, bảo vệ tài nguyên nước nói riêng (từ Điều 147 đến Điều 149 Luật bảo vệ môi trường năm 2014). Nguồn tài chính này rất đa dạng bao gồm: ngân sách nhà nước, vốn của tổ chức, cá nhân để phòng ngừa, hạn chế tác động xấu đối với môi trường từ hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ của mình; đóng góp tài trợ của tổ chức, cá nhân trong nước và ngoài nước; vốn vay ưu đãi và tài trợ từ Quỹ bảo vệ môi trường. Luật tài nguyên nước cũng quy định khá chi tiết về nguồn tài chính để phục vụ cho hoạt động kiểm soát ô nhiễm nước. Nguồn tài chính dành cho hoạt động này bao gồm: Thuế tài nguyên nước và các khoản thuế khác, các loại phí, lệ phí theo quy định của pháp luật, tiền cấp quyền khai thác tài nguyên nước, tiền bồi thường thiệt hại cho Nhà nước, tiền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước v.v.. (Điều 64, Điều 65 Luật tài nguyên nước năm 2012).

202

Chính sách thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải mà Nhà nước ta đang thực hiện đem lại một nguồn tài chính đáng kể cho hoạt động kiểm soát ô nhiễm nước. Phí bảo vệ môi trường đối với nước thải (được quy định tại Nghị định của Chính phủ số 25/2013/NĐ-CP quy định về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải) là khoản thu thuộc ngân sách Nhà nước, được quản lí và sử dụng như sau: để lại một phần số phí thu được cho cơ quan, đơn vị trực tiếp thu phí để trang trải chi phí cho việc thu phí, trang trải chi phí đánh giá, lấy mẫu phân tích nước thải phục vụ cho việc kiểm tra định kì hoặc đột xuất đối với nước thải công nghiệp từ lần thứ hai trở đi. Phần còn lại nộp vào ngân sách nhà nước, trong đó ngân sách trung ương hưởng một phần để bổ sung vốn hoạt động của quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam, ngân sách địa phương hưởng một phần để sử dụng cho việc bảo vệ môi trường, bảo vệ, phát triển tài nguyên nước ở địa phương.

Nguồn tài chính dành cho hoạt động bảo vệ, phát triển tài nguyên nước được sử dụng vào các mục đích chủ yếu sau: điều tra cơ bản tài nguyên nước, điều tra tình hình ô nhiễm, suy thoái nước ở các địa phương, các khu công nghiệp... dùng chi phí cho hoạt động thu phí, đánh giá lấy mẫu phân tích nước thải phục vụ cho việc kiểm tra định kì hoặc đột xuất đối với nước thải công nghiệp. Dùng thực hiện các biện pháp phòng chống, khắc phục ô nhiễm, suy thoái nước như: phòng chống tác hại của lũ lụt, hạn hán, xâm nhập mặn, ô nhiễm nước sinh hoạt... dùng để thực hiện các dự án bảo vệ, phát triển tài nguyên nước, đầu tư nghiên cứu ứng dụng tiến bộ khoa học công nghệ trong việc kiểm soát ô nhiễm nguồn nước (như đầu tư mua sắm các thiết bị, phương tiện khoa học hiện đại để phân tích hàm lượng chất gây ô nhiễm trong nước sinh hoạt, nước thải...). Xây dựng các công trình khai thác, bảo vệ tài nguyên nước, như: nhà máy cấp nước sạch ở các

Chính sách thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải mà Nhà nước ta đang thực hiện đem lại một nguồn tài chính đáng kể cho hoạt động kiểm soát ô nhiễm nước. Phí bảo vệ môi trường đối với nước thải (được quy định tại Nghị định của Chính phủ số 25/2013/NĐ-CP quy định về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải) là khoản thu thuộc ngân sách Nhà nước, được quản lí và sử dụng như sau: để lại một phần số phí thu được cho cơ quan, đơn vị trực tiếp thu phí để trang trải chi phí cho việc thu phí, trang trải chi phí đánh giá, lấy mẫu phân tích nước thải phục vụ cho việc kiểm tra định kì hoặc đột xuất đối với nước thải công nghiệp từ lần thứ hai trở đi. Phần còn lại nộp vào ngân sách nhà nước, trong đó ngân sách trung ương hưởng một phần để bổ sung vốn hoạt động của quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam, ngân sách địa phương hưởng một phần để sử dụng cho việc bảo vệ môi trường, bảo vệ, phát triển tài nguyên nước ở địa phương.

Nguồn tài chính dành cho hoạt động bảo vệ, phát triển tài nguyên nước được sử dụng vào các mục đích chủ yếu sau: điều tra cơ bản tài nguyên nước, điều tra tình hình ô nhiễm, suy thoái nước ở các địa phương, các khu công nghiệp... dùng chi phí cho hoạt động thu phí, đánh giá lấy mẫu phân tích nước thải phục vụ cho việc kiểm tra định kì hoặc đột xuất đối với nước thải công nghiệp. Dùng thực hiện các biện pháp phòng chống, khắc phục ô nhiễm, suy thoái nước như: phòng chống tác hại của lũ lụt, hạn hán, xâm nhập mặn, ô nhiễm nước sinh hoạt... dùng để thực hiện các dự án bảo vệ, phát triển tài nguyên nước, đầu tư nghiên cứu ứng dụng tiến bộ khoa học công nghệ trong việc kiểm soát ô nhiễm nguồn nước (như đầu tư mua sắm các thiết bị, phương tiện khoa học hiện đại để phân tích hàm lượng chất gây ô nhiễm trong nước sinh hoạt, nước thải...). Xây dựng các công trình khai thác, bảo vệ tài nguyên nước, như: nhà máy cấp nước sạch ở các

203

đô thị, công trình thoát nước của đô thị, đê, đập, kè, cống, rãnh, hồ chứa nước dự trữ...

2.1.5. Cấp, thu hồi giấy phép tài nguyên nước

Cơ quan nhà nước có thẩm quyền có quyền cấp và thu hồi giấy phép tài nguyên nước nhằm kiểm soát, quản lí toàn bộ các hoạt động thăm dò, khai thác sử dụng tài nguyên nước, bảo vệ các công trình thuỷ lợi cũng như quá trình xả nước thải vào các nguồn nước. Hoạt động này giúp Nhà nước kiểm soát, bảo vệ tài nguyên nước hiệu quả, hạn chế việc khai thác, sử dụng bừa bãi, lãng phí các nguồn nước, gây ô nhiễm, suy thoái, cạn kiệt nguồn nước. Mặt khác, hoạt động này còn nhằm bảo vệ quyền lợi hợp pháp cho các tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng nước, góp phần bảo vệ chất lượng, trữ lượng nước với tính chất là một thành phần môi trường vì lợi ích cộng đồng.

Giấy phép tài nguyên nước là chứng thư pháp lí do cơ quan có thẩm quyền cấp cho tổ chức, cá nhân trong đó xác định rõ các quyền, nghĩa vụ liên quan nhằm buộc các chủ thể này khai thác, sử dụng hợp lí, hiệu quả tài nguyên nước. Giấy phép tài nguyên nước bao gồm các loại: giấy phép thăm dò nước dưới đất, giấy phép khai thác, sử dụng tài nguyên nước, giấy phép xả nước thải vào nguồn nước, giấy phép đối với một số hoạt động trong phạm vi bảo vệ công trình thuỷ lợi.

Việc xét cấp giấy phép tài nguyên nước phải căn cứ vào quy hoạch bảo vệ, khai thác, sử dụng nguồn nước; quy hoạch lưu vực sông, quy hoạch công trình thuỷ lợi, kết quả đánh giá các đề án của cơ quan chuyên môn thăm dò nước dưới đất, khả năng thực tế của nguồn nước, tiêu chuẩn cấp nước, khả năng tiếp nhận nước thải của nguồn nước, tiêu chuẩn nước thải, đề nghị của cơ quan quản lí quy hoạch lưu vực sông, tổ chức, cá

đô thị, công trình thoát nước của đô thị, đê, đập, kè, cống, rãnh, hồ chứa nước dự trữ...

2.1.5. Cấp, thu hồi giấy phép tài nguyên nước

Cơ quan nhà nước có thẩm quyền có quyền cấp và thu hồi giấy phép tài nguyên nước nhằm kiểm soát, quản lí toàn bộ các hoạt động thăm dò, khai thác sử dụng tài nguyên nước, bảo vệ các công trình thuỷ lợi cũng như quá trình xả nước thải vào các nguồn nước. Hoạt động này giúp Nhà nước kiểm soát, bảo vệ tài nguyên nước hiệu quả, hạn chế việc khai thác, sử dụng bừa bãi, lãng phí các nguồn nước, gây ô nhiễm, suy thoái, cạn kiệt nguồn nước. Mặt khác, hoạt động này còn nhằm bảo vệ quyền lợi hợp pháp cho các tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng nước, góp phần bảo vệ chất lượng, trữ lượng nước với tính chất là một thành phần môi trường vì lợi ích cộng đồng.

Giấy phép tài nguyên nước là chứng thư pháp lí do cơ quan có thẩm quyền cấp cho tổ chức, cá nhân trong đó xác định rõ các quyền, nghĩa vụ liên quan nhằm buộc các chủ thể này khai thác, sử dụng hợp lí, hiệu quả tài nguyên nước. Giấy phép tài nguyên nước bao gồm các loại: giấy phép thăm dò nước dưới đất, giấy phép khai thác, sử dụng tài nguyên nước, giấy phép xả nước thải vào nguồn nước, giấy phép đối với một số hoạt động trong phạm vi bảo vệ công trình thuỷ lợi.

Việc xét cấp giấy phép tài nguyên nước phải căn cứ vào quy hoạch bảo vệ, khai thác, sử dụng nguồn nước; quy hoạch lưu vực sông, quy hoạch công trình thuỷ lợi, kết quả đánh giá các đề án của cơ quan chuyên môn thăm dò nước dưới đất, khả năng thực tế của nguồn nước, tiêu chuẩn cấp nước, khả năng tiếp nhận nước thải của nguồn nước, tiêu chuẩn nước thải, đề nghị của cơ quan quản lí quy hoạch lưu vực sông, tổ chức, cá

204

nhân quản lí công trình thuỷ lợi; nhu cầu, mục đích của tổ chức, cá nhân xin cấp phép.

Luật tài nguyên nước năm 2012 có quy định đồng bộ về việc cấp, thu hồi, đình chỉ giấy phép tài nguyên nước cũng như căn cứ cấp giấy phép tài nguyên nước, thời hạn của giấy phép tài nguyên nước, quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân được cấp giấy phép tài nguyên nước (các điều 37, 38, 43, 44, 73 Luật tài nguyên nước năm 2012). Đặc biệt Nghị định số 201/2013/NĐ-CP về hướng dẫn thi hành luật tài nguyên nước năm 2012 đã có hướng dẫn cụ thể, chi tiết, rõ ràng về thời hạn giấy phép tài nguyên nước, trình tự, thủ tục cấp, thu hồi, gia hạn giấy phép tài nguyên nước (từ Điều 15 đến Điều 38 Nghị định), với sự hướng dẫn này đã tạo điều kiện thuận lợi cho cơ quan quản lí nhà nước cũng như các tổ chức, cá nhân thực hiện việc cấp và xin cấp giấy phép tài nguyên nước.

Luật tài nguyên nước 2012 và Nghị định số 201/2013/NĐ-CP cũng đã quy định về các trường hợp khai thác tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước không phải đăng kí, không phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đó là những trường hợp khai thác tài nguyên nước, xả nước thải với quy mô nhỏ, phục vụ sinh hoạt của hộ gia đình, phục vụ cứu hoả v.v.. (Điều 44 Luật tài nguyên nước năm 2012, Điều 16 Nghị định số 201/2013/NĐ-CP).

2.1.6. Tổ chức thực hiện các hoạt động phòng chống, khắc phục sự cố môi trường do sự vận động bất thường của nước gây ra

Kiểm soát ô nhiễm nước không chỉ giới hạn ở việc bảo vệ chất lượng, trữ lượng các nguồn nước mà còn phải thực hiện các biện pháp phòng chống, khắc phục sự cố môi trường do nước gây ra như lũ lụt, sóng thần, hạn hán... Trách nhiệm phòng chống và khắc phục hậu quả do nước gây ra được thực hiện với nhiều nội

nhân quản lí công trình thuỷ lợi; nhu cầu, mục đích của tổ chức, cá nhân xin cấp phép.

Luật tài nguyên nước năm 2012 có quy định đồng bộ về việc cấp, thu hồi, đình chỉ giấy phép tài nguyên nước cũng như căn cứ cấp giấy phép tài nguyên nước, thời hạn của giấy phép tài nguyên nước, quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân được cấp giấy phép tài nguyên nước (các điều 37, 38, 43, 44, 73 Luật tài nguyên nước năm 2012). Đặc biệt Nghị định số 201/2013/NĐ-CP về hướng dẫn thi hành luật tài nguyên nước năm 2012 đã có hướng dẫn cụ thể, chi tiết, rõ ràng về thời hạn giấy phép tài nguyên nước, trình tự, thủ tục cấp, thu hồi, gia hạn giấy phép tài nguyên nước (từ Điều 15 đến Điều 38 Nghị định), với sự hướng dẫn này đã tạo điều kiện thuận lợi cho cơ quan quản lí nhà nước cũng như các tổ chức, cá nhân thực hiện việc cấp và xin cấp giấy phép tài nguyên nước.

Luật tài nguyên nước 2012 và Nghị định số 201/2013/NĐ-CP cũng đã quy định về các trường hợp khai thác tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước không phải đăng kí, không phải xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đó là những trường hợp khai thác tài nguyên nước, xả nước thải với quy mô nhỏ, phục vụ sinh hoạt của hộ gia đình, phục vụ cứu hoả v.v.. (Điều 44 Luật tài nguyên nước năm 2012, Điều 16 Nghị định số 201/2013/NĐ-CP).

2.1.6. Tổ chức thực hiện các hoạt động phòng chống, khắc phục sự cố môi trường do sự vận động bất thường của nước gây ra

Kiểm soát ô nhiễm nước không chỉ giới hạn ở việc bảo vệ chất lượng, trữ lượng các nguồn nước mà còn phải thực hiện các biện pháp phòng chống, khắc phục sự cố môi trường do nước gây ra như lũ lụt, sóng thần, hạn hán... Trách nhiệm phòng chống và khắc phục hậu quả do nước gây ra được thực hiện với nhiều nội

205

dung khác nhau như: Trách nhiệm chung về phòng, chống và khắc phục hậu quả, tác hại do nước gây ra (Điều 58, Điều 59 Luật tài nguyên nước năm 2012) ; phòng, chống hạn hán, lũ lụt, ngập úng nhân tạo (Điều 60 Luật tài nguyên nước năm 2012); phòng, chống xâm nhập mặn (Điều 61 Luật tài nguyên nước năm 2012); phòng, chống sụt, lún đất (Điều 62 Luật tài nguyên nước năm 2012); phòng, chống sạt, lở bờ, bãi sông (Điều 63 Luật tài nguyên nước năm 2012). Việc kiểm soát ô nhiễm nước trong quá trình phòng, chống các sự cố do tài nguyên nước gây ra như trên có vai trò rất quan trọng trong việc bảo vệ môi trường nói chung, bảo vệ chất lương, trữ lượng nguồn nước, các điều kiện để khai thác, sử dụng nguồn nước cũng như tính mạng, sức khoẻ con người nói riêng. Những quy định của pháp luật trong lĩnh vực này đã xác định rõ nghĩa vụ của cơ quan nhà nước, tổ chức cá nhân liên quan và các trường hợp phải thực hiện các hoạt động cần thiết để hạn chế tới mức thấp nhất tác hại của những sự cố do sự vận động bất thường của thiên nhiên, của tài nguyên nước gây ra. Đây là một trong những cơ sở pháp lí quan trọng để quá trình kiểm soát ô nhiễm nguồn nước đạt hiệu quả cao.

2.1.7. Thanh tra thực hiện pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo, xử lí vi phạm pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước

Thanh tra việc thực hiện pháp luật về tài nguyên nước là hoạt động do cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành theo thủ tục, trình tự nhất định, nhằm phát hiện, ngăn chặn, xử lí những hành vi vi phạm pháp luật về tài nguyên nước, góp phần bảo vệ, phát triển tài nguyên nước. Hiện nay cơ quan thực hiện chức năng thanh tra đối với hoạt động kiểm soát ô nhiễm nguồn nước là thanh tra chuyên ngành của Bộ tài nguyên và môi trường và các sở tài nguyên và môi trường.

dung khác nhau như: Trách nhiệm chung về phòng, chống và khắc phục hậu quả, tác hại do nước gây ra (Điều 58, Điều 59 Luật tài nguyên nước năm 2012) ; phòng, chống hạn hán, lũ lụt, ngập úng nhân tạo (Điều 60 Luật tài nguyên nước năm 2012); phòng, chống xâm nhập mặn (Điều 61 Luật tài nguyên nước năm 2012); phòng, chống sụt, lún đất (Điều 62 Luật tài nguyên nước năm 2012); phòng, chống sạt, lở bờ, bãi sông (Điều 63 Luật tài nguyên nước năm 2012). Việc kiểm soát ô nhiễm nước trong quá trình phòng, chống các sự cố do tài nguyên nước gây ra như trên có vai trò rất quan trọng trong việc bảo vệ môi trường nói chung, bảo vệ chất lương, trữ lượng nguồn nước, các điều kiện để khai thác, sử dụng nguồn nước cũng như tính mạng, sức khoẻ con người nói riêng. Những quy định của pháp luật trong lĩnh vực này đã xác định rõ nghĩa vụ của cơ quan nhà nước, tổ chức cá nhân liên quan và các trường hợp phải thực hiện các hoạt động cần thiết để hạn chế tới mức thấp nhất tác hại của những sự cố do sự vận động bất thường của thiên nhiên, của tài nguyên nước gây ra. Đây là một trong những cơ sở pháp lí quan trọng để quá trình kiểm soát ô nhiễm nguồn nước đạt hiệu quả cao.

2.1.7. Thanh tra thực hiện pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo, xử lí vi phạm pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước

Thanh tra việc thực hiện pháp luật về tài nguyên nước là hoạt động do cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành theo thủ tục, trình tự nhất định, nhằm phát hiện, ngăn chặn, xử lí những hành vi vi phạm pháp luật về tài nguyên nước, góp phần bảo vệ, phát triển tài nguyên nước. Hiện nay cơ quan thực hiện chức năng thanh tra đối với hoạt động kiểm soát ô nhiễm nguồn nước là thanh tra chuyên ngành của Bộ tài nguyên và môi trường và các sở tài nguyên và môi trường.

206

- Thanh tra thực hiện pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước phải nhằm phát hiện các hành vi gây ô nhiễm, suy thoái nước cũng như hiện trạng về ô nhiễm, suy thoái nước ở các khu vực cụ thể, đặc biệt là các khu công nghiệp - nơi xả thải một lượng lớn nước thải và các chất thải (gây ô nhiễm nguồn nước) đồng thời có khai thác sử dụng nước với một khối lượng lớn có khả năng gây cạn kiệt nguồn nước ngầm ở những thời điểm cụ thể, trong những khu vực cụ thể.

- Thanh tra thực hiện pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước phải là sự kết hợp giữa các biện pháp pháp lí với các biện pháp khoa học kĩ thuật, cụ thể là: Cơ quan thanh tra phải có các phương tiện khoa học kĩ thuật, các chuyên gia có trình độ pháp lí, trình độ khoa học kĩ thuật về môi trường để đo đạc, phân tích đánh giá chất lượng, trữ lượng nước một cách chính xác theo tiêu chuẩn được quy định trong pháp luật đồng thời có thể phát hiện và kiến nghị xử lí với các hành vi có dấu hiệu vi phạm pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước.

- Thanh tra thực hiện pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước là hoạt động giữ vai trò rất quan trọng đối với công tác kiểm soát ô nhiễm nước bởi hoạt động này góp phần xác định các khu vực ô nhiễm, phát hiện các hành vi gây ô nhiễm nước cũng như sự bất cập của pháp luật về kiểm soát ô nhiễm nước, từ đó kiến nghị các biện pháp xử lí phù hợp, góp phần hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm nguồn nước.

- Thanh tra bảo vệ môi trường đối với tài nguyên nước do thanh tra chuyên ngành môi trường thuộc Bộ tài nguyên và môi trường, sở tài nguyên và môi trường thực hiện (Điều 75 Luật tài nguyên nước năm 2012).

- Thanh tra thực hiện pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước phải nhằm phát hiện các hành vi gây ô nhiễm, suy thoái nước cũng như hiện trạng về ô nhiễm, suy thoái nước ở các khu vực cụ thể, đặc biệt là các khu công nghiệp - nơi xả thải một lượng lớn nước thải và các chất thải (gây ô nhiễm nguồn nước) đồng thời có khai thác sử dụng nước với một khối lượng lớn có khả năng gây cạn kiệt nguồn nước ngầm ở những thời điểm cụ thể, trong những khu vực cụ thể.

- Thanh tra thực hiện pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước phải là sự kết hợp giữa các biện pháp pháp lí với các biện pháp khoa học kĩ thuật, cụ thể là: Cơ quan thanh tra phải có các phương tiện khoa học kĩ thuật, các chuyên gia có trình độ pháp lí, trình độ khoa học kĩ thuật về môi trường để đo đạc, phân tích đánh giá chất lượng, trữ lượng nước một cách chính xác theo tiêu chuẩn được quy định trong pháp luật đồng thời có thể phát hiện và kiến nghị xử lí với các hành vi có dấu hiệu vi phạm pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước.

- Thanh tra thực hiện pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước là hoạt động giữ vai trò rất quan trọng đối với công tác kiểm soát ô nhiễm nước bởi hoạt động này góp phần xác định các khu vực ô nhiễm, phát hiện các hành vi gây ô nhiễm nước cũng như sự bất cập của pháp luật về kiểm soát ô nhiễm nước, từ đó kiến nghị các biện pháp xử lí phù hợp, góp phần hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm nguồn nước.

- Thanh tra bảo vệ môi trường đối với tài nguyên nước do thanh tra chuyên ngành môi trường thuộc Bộ tài nguyên và môi trường, sở tài nguyên và môi trường thực hiện (Điều 75 Luật tài nguyên nước năm 2012).

207

** Giải quyết tranh chấp tài nguyên nước và xử lí vi phạm*

- Tranh chấp tài nguyên nước là những mâu thuẫn, bất đồng ý kiến của các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật tài nguyên nước (quan hệ về khai thác sử dụng, xả thải, bảo vệ, quản lí tài nguyên nước) khi họ cho rằng các quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm hại hoặc đe doạ bị xâm hại.

Giải quyết tranh chấp về tài nguyên nước là quá trình hoạt động do cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành nhằm khôi phục, bảo vệ quyền lợi của các bên trong quan hệ tranh chấp, góp phần khôi phục, bảo vệ trữ lượng, chất lượng nước vì lợi ích chung của cộng đồng.

Giải quyết tranh chấp về tài nguyên nước được thực hiện theo quy định sau: Nhà nước khuyến khích việc hoà giải các tranh chấp về tài nguyên nước. Uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn có trách nhiệm phối hợp với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc hoà giải các tranh chấp về tài nguyên nước phù hợp với quy định của pháp luật. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp loại giấy phép về tài nguyên nước thì có trách nhiệm giải quyết khiếu nại phát sinh từ việc thực hiện giấy phép đó. Trường hợp đương sự không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại thì có quyền khiếu nại tới cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc khởi kiện tại toà án theo quy định của pháp luật (Điều 76 Luật tài nguyên nước năm 2012).

- Giải quyết tranh chấp về tài nguyên nước phải đảm bảo yêu cầu: trước hết là phải phòng chống khắc phục các hiện tượng ô nhiễm, suy thoái nước bảo vệ lợi ích chung của cộng đồng, buộc bên vi phạm phải chịu trách nhiệm vật chất trong việc khôi phục, bảo vệ trữ lượng, chất lượng nước cũng như bồi thường thiệt hại cho người bị thiệt hại.

Xử lí vi phạm pháp luật tài nguyên nước là hoạt động của cơ

** Giải quyết tranh chấp tài nguyên nước và xử lí vi phạm*

- Tranh chấp tài nguyên nước là những mâu thuẫn, bất đồng ý kiến của các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật tài nguyên nước (quan hệ về khai thác sử dụng, xả thải, bảo vệ, quản lí tài nguyên nước) khi họ cho rằng các quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm hại hoặc đe doạ bị xâm hại.

Giải quyết tranh chấp về tài nguyên nước là quá trình hoạt động do cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành nhằm khôi phục, bảo vệ quyền lợi của các bên trong quan hệ tranh chấp, góp phần khôi phục, bảo vệ trữ lượng, chất lượng nước vì lợi ích chung của cộng đồng.

Giải quyết tranh chấp về tài nguyên nước được thực hiện theo quy định sau: Nhà nước khuyến khích việc hoà giải các tranh chấp về tài nguyên nước. Uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn có trách nhiệm phối hợp với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc hoà giải các tranh chấp về tài nguyên nước phù hợp với quy định của pháp luật. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp loại giấy phép về tài nguyên nước thì có trách nhiệm giải quyết khiếu nại phát sinh từ việc thực hiện giấy phép đó. Trường hợp đương sự không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại thì có quyền khiếu nại tới cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc khởi kiện tại toà án theo quy định của pháp luật (Điều 76 Luật tài nguyên nước năm 2012).

- Giải quyết tranh chấp về tài nguyên nước phải đảm bảo yêu cầu: trước hết là phải phòng chống khắc phục các hiện tượng ô nhiễm, suy thoái nước bảo vệ lợi ích chung của cộng đồng, buộc bên vi phạm phải chịu trách nhiệm vật chất trong việc khôi phục, bảo vệ trữ lượng, chất lượng nước cũng như bồi thường thiệt hại cho người bị thiệt hại.

Xử lí vi phạm pháp luật tài nguyên nước là hoạt động của cơ

208

quan có thẩm quyền nhằm truy cứu trách nhiệm pháp lí đối với các chủ thể có hành vi vi phạm pháp luật tài nguyên nước. Các chủ thể vi phạm pháp luật tài nguyên nước tuỳ theo tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi vi phạm mà có thể bị áp dụng các dạng trách nhiệm pháp lí khác nhau như: hình sự, hành chính, dân sự. Nội dung này sẽ đề cập cụ thể ở Mục 2.3. Chương này.

2.2. Nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân trong việc bảo vệ, phát triển tài nguyên nước

Bảo vệ, phát triển tài nguyên nước không chỉ là nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước, mà còn là nghĩa vụ của mọi tổ chức, cá nhân trong xã hội. Các chiến lược, chính sách, kế hoạch của Nhà nước về bảo vệ, phát triển tài nguyên nước chỉ phát huy tác dụng trên thực tế khi được cộng đồng tin cậy và thực hiện. Điều đó cho thấy hiệu quả công tác bảo vệ, phát triển tài nguyên nước phụ thuộc phần lớn vào hoạt động của các tổ chức, cá nhân trong xã hội. Tuy nhiên, cần phải thấy rằng ở các mức độ hoạt động khác nhau thì sự tác động của con người tới tài nguyên nước sẽ khác nhau vì thế nghĩa vụ bảo vệ, phát triển tài nguyên nước trong các lĩnh vực hoạt động cũng khác nhau. *Ví dụ:* nghĩa vụ bảo vệ tài nguyên nước của một doanh nghiệp cấp nước sạch phục vụ sinh hoạt phải khác nghĩa vụ của một hộ gia đình khai thác nước mặt phục vụ sản xuất nông nghiệp, nghĩa vụ bảo vệ tài nguyên nước của doanh nghiệp sản xuất công nghiệp khác nghĩa vụ của cá nhân sử dụng nước sinh hoạt...

Xuất phát từ thực tế đó, pháp luật quy định nghĩa vụ bảo vệ, phát triển tài nguyên nước là nghĩa vụ chung của cộng đồng, song ở các hoạt động có ảnh hưởng tới tài nguyên nước với mức độ khác nhau thì pháp luật quy định những đòi hỏi riêng đối với nghĩa vụ của các chủ thể liên quan nhằm bảo vệ, phát triển tài nguyên nước một cách hợp lí nhất.

quan có thẩm quyền nhằm truy cứu trách nhiệm pháp lí đối với các chủ thể có hành vi vi phạm pháp luật tài nguyên nước. Các chủ thể vi phạm pháp luật tài nguyên nước tuỳ theo tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi vi phạm mà có thể bị áp dụng các dạng trách nhiệm pháp lí khác nhau như: hình sự, hành chính, dân sự. Nội dung này sẽ đề cập cụ thể ở Mục 2.3. Chương này.

2.2. Nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân trong việc bảo vệ, phát triển tài nguyên nước

Bảo vệ, phát triển tài nguyên nước không chỉ là nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước, mà còn là nghĩa vụ của mọi tổ chức, cá nhân trong xã hội. Các chiến lược, chính sách, kế hoạch của Nhà nước về bảo vệ, phát triển tài nguyên nước chỉ phát huy tác dụng trên thực tế khi được cộng đồng tin cậy và thực hiện. Điều đó cho thấy hiệu quả công tác bảo vệ, phát triển tài nguyên nước phụ thuộc phần lớn vào hoạt động của các tổ chức, cá nhân trong xã hội. Tuy nhiên, cần phải thấy rằng ở các mức độ hoạt động khác nhau thì sự tác động của con người tới tài nguyên nước sẽ khác nhau vì thế nghĩa vụ bảo vệ, phát triển tài nguyên nước trong các lĩnh vực hoạt động cũng khác nhau. *Ví dụ:* nghĩa vụ bảo vệ tài nguyên nước của một doanh nghiệp cấp nước sạch phục vụ sinh hoạt phải khác nghĩa vụ của một hộ gia đình khai thác nước mặt phục vụ sản xuất nông nghiệp, nghĩa vụ bảo vệ tài nguyên nước của doanh nghiệp sản xuất công nghiệp khác nghĩa vụ của cá nhân sử dụng nước sinh hoạt...

Xuất phát từ thực tế đó, pháp luật quy định nghĩa vụ bảo vệ, phát triển tài nguyên nước là nghĩa vụ chung của cộng đồng, song ở các hoạt động có ảnh hưởng tới tài nguyên nước với mức độ khác nhau thì pháp luật quy định những đòi hỏi riêng đối với nghĩa vụ của các chủ thể liên quan nhằm bảo vệ, phát triển tài nguyên nước một cách hợp lí nhất.

209

2.2.1. Bảo vệ chất lượng, trữ lượng nguồn nước

Bảo vệ, phát triển tài nguyên nước, trước hết là phải bảo vệ, giữ gìn chất lượng, trữ lượng các nguồn nước bởi đây là các yếu tố có ảnh hưởng trực tiếp tới sự sống con người, bảo đảm sự phát triển trong xã hội loài người.

Nghĩa vụ bảo vệ tài nguyên nước được quy định cụ thể trong Luật tài nguyên nước năm 2012, Luật bảo vệ môi trường năm 2014 (từ Điều 52 đến Điều 58 Luật bảo vệ môi trường năm 2014), Nghị định số 201/2013/NĐ-CP v.v. Cụ thể:

- Không được thực hiện các hành vi có khả năng gây tổn hại tới trữ lượng, chất lượng nguồn nước. Nghĩa vụ này được cụ thể hoá ở các hành vi bị pháp luật nghiêm cấm như: làm suy thoái, cạn kiệt, ô nhiễm nguồn nước, ngăn cản trái phép sự lưu thông của nguồn nước (như gây bồi, lấp ao, hồ công cộng trái phép...); nghiêm cấm thải dầu, mỡ, hoá chất độc hại, chất phóng xạ, nước thải chưa qua xử lí hoặc xử lí chưa đạt tiêu chuẩn, các chất thải, xác động vật, thực vật, vi khuẩn, siêu vi khuẩn độc hại và gây dịch bệnh vào nguồn nước... (các khoản 5, 6 Điều 7 Luật bảo vệ môi trường năm 2014; Điều 9 Luật tài nguyên nước năm 2012).

- Khi khai thác, sử dụng nước phải nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải (Nghị định số 25/2013/NĐ-CP quy định về phí bảo vệ môi trường nước thải). Nước thải thuộc đối tượng phải nộp phí bảo vệ môi trường gồm 2 loại: nước thải công nghiệp (là nước thải ra môi trường từ các cơ sở sản xuất công nghiệp, cơ sở chế biến nông sản, lâm sản, thuỷ sản); và nước thải sinh hoạt (là nước thải ra môi trường từ các hộ gia đình, tổ chức, cá nhân mà không thuộc diện nước thải công nghiệp). Nghĩa vụ này được cụ thể hoá ở những điểm sau:

+ Đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân thuộc diện phải nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải sinh hoạt thì hàng tháng

2.2.1. Bảo vệ chất lượng, trữ lượng nguồn nước

Bảo vệ, phát triển tài nguyên nước, trước hết là phải bảo vệ, giữ gìn chất lượng, trữ lượng các nguồn nước bởi đây là các yếu tố có ảnh hưởng trực tiếp tới sự sống con người, bảo đảm sự phát triển trong xã hội loài người.

Nghĩa vụ bảo vệ tài nguyên nước được quy định cụ thể trong Luật tài nguyên nước năm 2012, Luật bảo vệ môi trường năm 2014 (từ Điều 52 đến Điều 58 Luật bảo vệ môi trường năm 2014), Nghị định số 201/2013/NĐ-CP v.v. Cụ thể:

- Không được thực hiện các hành vi có khả năng gây tổn hại tới trữ lượng, chất lượng nguồn nước. Nghĩa vụ này được cụ thể hoá ở các hành vi bị pháp luật nghiêm cấm như: làm suy thoái, cạn kiệt, ô nhiễm nguồn nước, ngăn cản trái phép sự lưu thông của nguồn nước (như gây bồi, lấp ao, hồ công cộng trái phép...); nghiêm cấm thải dầu, mỡ, hoá chất độc hại, chất phóng xạ, nước thải chưa qua xử lí hoặc xử lí chưa đạt tiêu chuẩn, các chất thải, xác động vật, thực vật, vi khuẩn, siêu vi khuẩn độc hại và gây dịch bệnh vào nguồn nước... (các khoản 5, 6 Điều 7 Luật bảo vệ môi trường năm 2014; Điều 9 Luật tài nguyên nước năm 2012).

- Khi khai thác, sử dụng nước phải nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải (Nghị định số 25/2013/NĐ-CP quy định về phí bảo vệ môi trường nước thải). Nước thải thuộc đối tượng phải nộp phí bảo vệ môi trường gồm 2 loại: nước thải công nghiệp (là nước thải ra môi trường từ các cơ sở sản xuất công nghiệp, cơ sở chế biến nông sản, lâm sản, thuỷ sản); và nước thải sinh hoạt (là nước thải ra môi trường từ các hộ gia đình, tổ chức, cá nhân mà không thuộc diện nước thải công nghiệp). Nghĩa vụ này được cụ thể hoá ở những điểm sau:

+ Đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân thuộc diện phải nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải sinh hoạt thì hàng tháng

210

phải nộp đủ phí này cho đơn vị cung cấp nước sạch đồng thời với việc nộp tiền sử dụng nước sạch (trong trường hợp sử dụng nước sạch của đơn vị cung cấp nước sạch). Các chủ thể tự khai thác, sử dụng nước (không sử dụng nước sạch của đơn vị cung cấp nước sạch) thì hàng tháng phải nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải sinh hoạt cho uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn theo mức được quy định cụ thể cho từng địa phương. Mức thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải sinh hoạt được tính theo tỉ lệ phần trăm trên giá bán của một m^3 nước sạch nhưng tối đa không quá 10% của giá bán nước sạch chưa bao gồm thuế giá trị gia tăng. Đối với các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình tự khai thác nước để sử dụng (trừ đối tượng không thuộc diện nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải sinh hoạt) thì mức thu xác định theo từng người sử dụng nước, căn cứ vào số lượng nước sử dụng bình quân của một người trong xã, phường nơi khai thác và giá cung cấp 1 m^3 nước sạch trung bình tại địa phương.

+ Các chủ thể nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp phải kê khai số phí phải nộp hàng quý với Sở tài nguyên và môi trường nơi thải nước trong vòng 10 ngày đầu của quý tiếp theo và bảo đảm chính xác việc kê khai, nộp đúng hạn, nộp đủ số tiền phí phải nộp vào tài khoản phí bảo vệ môi trường đối với nước thải tại kho bạc Nhà nước địa phương theo thông báo của sở tài nguyên và môi trường nhưng chậm nhất không quá 20 ngày kể từ ngày 01/01 năm dương lịch. Mức thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp tính theo từng chất gây ô nhiễm có trong nước thải được quy định trong Nghị định của Chính phủ số 25/2013/NĐ-CP về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải.

+ Miễn nghĩa vụ nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải trong những trường hợp sau: Nước xả ra từ các nhà máy thuỷ điện, nước tuần hoàn trong các nhà máy, cơ sở sản xuất kinh

phải nộp đủ phí này cho đơn vị cung cấp nước sạch đồng thời với việc nộp tiền sử dụng nước sạch (trong trường hợp sử dụng nước sạch của đơn vị cung cấp nước sạch). Các chủ thể tự khai thác, sử dụng nước (không sử dụng nước sạch của đơn vị cung cấp nước sạch) thì hàng tháng phải nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải sinh hoạt cho uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn theo mức được quy định cụ thể cho từng địa phương. Mức thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải sinh hoạt được tính theo tỉ lệ phần trăm trên giá bán của một m^3 nước sạch nhưng tối đa không quá 10% của giá bán nước sạch chưa bao gồm thuế giá trị gia tăng. Đối với các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình tự khai thác nước để sử dụng (trừ đối tượng không thuộc diện nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải sinh hoạt) thì mức thu xác định theo từng người sử dụng nước, căn cứ vào số lượng nước sử dụng bình quân của một người trong xã, phường nơi khai thác và giá cung cấp 1 m^3 nước sạch trung bình tại địa phương.

+ Các chủ thể nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp phải kê khai số phí phải nộp hàng quý với Sở tài nguyên và môi trường nơi thải nước trong vòng 10 ngày đầu của quý tiếp theo và bảo đảm chính xác việc kê khai, nộp đúng hạn, nộp đủ số tiền phí phải nộp vào tài khoản phí bảo vệ môi trường đối với nước thải tại kho bạc Nhà nước địa phương theo thông báo của sở tài nguyên và môi trường nhưng chậm nhất không quá 20 ngày kể từ ngày 01/01 năm dương lịch. Mức thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp tính theo từng chất gây ô nhiễm có trong nước thải được quy định trong Nghị định của Chính phủ số 25/2013/NĐ-CP về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải.

+ Miễn nghĩa vụ nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải trong những trường hợp sau: Nước xả ra từ các nhà máy thuỷ điện, nước tuần hoàn trong các nhà máy, cơ sở sản xuất kinh

211

doanh, nước biển dùng vào sản xuất muối xả ra, nước thải sinh hoạt của hộ gia đình ở địa bàn đang được nhà nước thực hiện chế độ bù giá để có giá nước phù hợp với đời sống kinh tế - xã hội; nước thải sinh hoạt của hộ gia đình ở những nơi chưa có hệ thống cấp nước sạch, nước thải sinh hoạt của hộ gia đình ở các xã vùng nông thôn v.v.. (Điều 4 Nghị định số 25/2013/NĐ-CP).

- Phải bảo đảm an toàn, tiết kiệm, hiệu quả, đúng mục đích, phù hợp với quy hoạch, kế hoạch khai thác, sử dụng bảo vệ, phát triển nguồn nước đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt và phải được cấp giấy phép tài nguyên nước.

- Phải cung cấp thông tin về tài nguyên nước cho cơ quan có thẩm quyền khi có yêu cầu để kiểm tra, đánh giá trữ lượng, chất lượng nguồn nước, không gây cản trở hoặc làm thiệt hại tới lợi ích hợp pháp của các chủ thể khác trong quá trình khai thác, sử dụng tài nguyên nước, khi phát hiện thấy hành vi, hiện tượng có dấu hiệu vi phạm pháp luật gây mất an toàn nguồn nước phải ngăn chặn và báo cáo kịp thời với cơ quan nhà nước có thẩm quyền và tổ chức, cá nhân liên quan để xử lí nhằm phòng chống ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường đối với tài nguyên nước. Cá nhân có hành vi gây ô nhiễm, suy thoái nguồn nước phải chịu trách nhiệm khôi phục hiện trạng tài nguyên nước và bồi thường thiệt hại cho người bị thiệt hại theo quy định của pháp luật.

- Phải thực hiện đánh giá tác động môi trường nhằm phân tích đánh giá, dự báo những tác động, ảnh hưởng của hoạt động phát triển kinh tế-xã hội tới trữ lượng, chất lượng nguồn nước, đánh giá, phân tích ảnh hưởng của nguồn nước thải tới chất lượng môi trường, từ đó xây dựng và thực hiện các giải pháp bảo vệ môi trường nói chung, bảo vệ, phát triển tài nguyên nước nói riêng được hiệu quả nhất. Hiện nay, pháp luật quy định các dự án khai thác nước dưới đất có quy mô lớn phải lập báo cáo đánh giá tác

doanh, nước biển dùng vào sản xuất muối xả ra, nước thải sinh hoạt của hộ gia đình ở địa bàn đang được nhà nước thực hiện chế độ bù giá để có giá nước phù hợp với đời sống kinh tế - xã hội; nước thải sinh hoạt của hộ gia đình ở những nơi chưa có hệ thống cấp nước sạch, nước thải sinh hoạt của hộ gia đình ở các xã vùng nông thôn v.v.. (Điều 4 Nghị định số 25/2013/NĐ-CP).

- Phải bảo đảm an toàn, tiết kiệm, hiệu quả, đúng mục đích, phù hợp với quy hoạch, kế hoạch khai thác, sử dụng bảo vệ, phát triển nguồn nước đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt và phải được cấp giấy phép tài nguyên nước.

- Phải cung cấp thông tin về tài nguyên nước cho cơ quan có thẩm quyền khi có yêu cầu để kiểm tra, đánh giá trữ lượng, chất lượng nguồn nước, không gây cản trở hoặc làm thiệt hại tới lợi ích hợp pháp của các chủ thể khác trong quá trình khai thác, sử dụng tài nguyên nước, khi phát hiện thấy hành vi, hiện tượng có dấu hiệu vi phạm pháp luật gây mất an toàn nguồn nước phải ngăn chặn và báo cáo kịp thời với cơ quan nhà nước có thẩm quyền và tổ chức, cá nhân liên quan để xử lí nhằm phòng chống ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường đối với tài nguyên nước. Cá nhân có hành vi gây ô nhiễm, suy thoái nguồn nước phải chịu trách nhiệm khôi phục hiện trạng tài nguyên nước và bồi thường thiệt hại cho người bị thiệt hại theo quy định của pháp luật.

- Phải thực hiện đánh giá tác động môi trường nhằm phân tích đánh giá, dự báo những tác động, ảnh hưởng của hoạt động phát triển kinh tế-xã hội tới trữ lượng, chất lượng nguồn nước, đánh giá, phân tích ảnh hưởng của nguồn nước thải tới chất lượng môi trường, từ đó xây dựng và thực hiện các giải pháp bảo vệ môi trường nói chung, bảo vệ, phát triển tài nguyên nước nói riêng được hiệu quả nhất. Hiện nay, pháp luật quy định các dự án khai thác nước dưới đất có quy mô lớn phải lập báo cáo đánh giá tác

212

động môi trường.

- Phải xây dựng hệ thống công trình xử lí nước thải đạt tiêu chuẩn môi trường (quy chuẩn kĩ thuật môi trường) trước khi thải vào môi trường nói chung, các nguồn nước nói riêng.

- Các chủ thể khai thác, sử dụng nước vào các mục đích sản xuất kinh doanh khác nhau có những nghĩa vụ cụ thể về bảo vệ, phát triển tài nguyên nước (từ Điều 25 đến Điều 37 Luật tài nguyên nước năm 2012).

+ Đối với các cơ sở khai thác vào mục đích sinh hoạt phải bảo đảm khai thác đúng quy hoạch khu vực lấy nước sinh hoạt, chỉ được sử dụng nước mặt, nước ngầm nhóm A để xử lí thành nước sinh hoạt, không được sử dụng nước không đạt tiêu chuẩn có thể dùng để xử lí thành nước sinh hoạt để xử lí cấp nước sinh hoạt cho người tiêu dùng. Mặt khác các cơ sở này phải thường xuyên theo dõi phân tích mẫu nước ở nguồn nước xử lí thành nước sinh hoạt để có biện pháp khắc phục kịp thời khi nguồn nước đó bị cạn kiệt hoặc ô nhiễm. Đặc biệt các cơ sở cấp nước sinh hoạt phải tuyệt đối bảo đảm yêu cầu: chỉ được cấp nước sinh hoạt đủ tiêu chuẩn cho người tiêu dùng.

+ Đối với các tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng nước vào mục đích sản xuất nông nghiệp, làm muối, nuôi trồng thuỷ sản phải bảo đảm sử dụng hoá chất phù hợp với chủng loại, mức độ theo quy định về sử dụng thuốc bảo vệ thực vật, thực hiện các biện pháp tiết kiệm nước.

+ Các tổ chức, cá nhân khoan, thăm dò địa chất, xử lí nền móng công trình, xây dựng công trình ngầm dưới đất phải tuân thủ những quy trình, quy phạm về an toàn kĩ thuật, bảo vệ các tầng chứa nước dưới đất, chống gây sụt lún nghiêm trọng mặt đất. Các chủ thể thực hiện việc khoan, điều tra, khảo sát địa chất, thăm dò, thi công công

động môi trường.

- Phải xây dựng hệ thống công trình xử lí nước thải đạt tiêu chuẩn môi trường (quy chuẩn kĩ thuật môi trường) trước khi thải vào môi trường nói chung, các nguồn nước nói riêng.

- Các chủ thể khai thác, sử dụng nước vào các mục đích sản xuất kinh doanh khác nhau có những nghĩa vụ cụ thể về bảo vệ, phát triển tài nguyên nước (từ Điều 25 đến Điều 37 Luật tài nguyên nước năm 2012).

+ Đối với các cơ sở khai thác vào mục đích sinh hoạt phải bảo đảm khai thác đúng quy hoạch khu vực lấy nước sinh hoạt, chỉ được sử dụng nước mặt, nước ngầm nhóm A để xử lí thành nước sinh hoạt, không được sử dụng nước không đạt tiêu chuẩn có thể dùng để xử lí thành nước sinh hoạt để xử lí cấp nước sinh hoạt cho người tiêu dùng. Mặt khác các cơ sở này phải thường xuyên theo dõi phân tích mẫu nước ở nguồn nước xử lí thành nước sinh hoạt để có biện pháp khắc phục kịp thời khi nguồn nước đó bị cạn kiệt hoặc ô nhiễm. Đặc biệt các cơ sở cấp nước sinh hoạt phải tuyệt đối bảo đảm yêu cầu: chỉ được cấp nước sinh hoạt đủ tiêu chuẩn cho người tiêu dùng.

+ Đối với các tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng nước vào mục đích sản xuất nông nghiệp, làm muối, nuôi trồng thuỷ sản phải bảo đảm sử dụng hoá chất phù hợp với chủng loại, mức độ theo quy định về sử dụng thuốc bảo vệ thực vật, thực hiện các biện pháp tiết kiệm nước.

+ Các tổ chức, cá nhân khoan, thăm dò địa chất, xử lí nền móng công trình, xây dựng công trình ngầm dưới đất phải tuân thủ những quy trình, quy phạm về an toàn kĩ thuật, bảo vệ các tầng chứa nước dưới đất, chống gây sụt lún nghiêm trọng mặt đất. Các chủ thể thực hiện việc khoan, điều tra, khảo sát địa chất, thăm dò, thi công công

213

trình khai thác nước dưới đất phải có giấy phép hành nghề.

- Việc xây dựng các công trình thuỷ điện phải tuân theo quy hoạch lưu vực sông. Quá trình khai thác, sử dụng nguồn nước cho thuỷ điện phải tuân theo quy trình vận hành điều tiết nước do cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, bảo đảm sử dụng tổng hợp nguồn nước, trừ trường hợp khai thác, sử dụng nguồn nước cho thuỷ điện với quy mô nhỏ trong phạm vi gia đình.

- Tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động giao thông đường thuỷ phải tuân theo quy hoạch lưu vực sông, quy hoạch phát triển các vùng ven biển, các phương tiện giao thông phải bảo đảm tiêu chuẩn xả thải, không được gây ô nhiễm, suy thoái nguồn nước.

- Việc khai thác, sử dụng nước vào các mục đích khai thác như nghiên cứu khoa học, nghỉ ngơi, du lịch, thể thao, giải trí phải bảo đảm an toàn, tiết kiệm, phù hợp quy hoạch về tài nguyên nước, không được gây ô nhiễm, suy thoái nước.

2.2.2. Bảo vệ các công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn và các công trình khác liên quan tới việc bảo vệ, phát triển khai thác sử dụng tài nguyên nước

Bảo vệ, phát triển tài nguyên nước không chỉ dừng lại ở việc trực tiếp bảo vệ chất lượng, trữ lượng nước mà còn gắn liền với việc xây dựng, phát triển và bảo vệ các công trình thuỷ lợi, công trình khí tượng thuỷ văn và các công trình liên quan tới việc bảo vệ phát triển khai thác và sử dụng nước (rừng phòng hộ, cống ngầm).

Để bảo vệ các công trình thuỷ lợi, công trình khí tượng thuỷ văn và các công trình khai thác, bảo vệ và phát triển tài nguyên nước, mọi tổ chức, cá nhân cần thực hiện nghiêm chỉnh các quy định sau:

- Mọi tổ chức, cá nhân có trách nhiệm trực tiếp bảo vệ công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn. Tổ chức, cá nhân quản lí, khai thác công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn chịu trách nhiệm trực

trình khai thác nước dưới đất phải có giấy phép hành nghề.

- Việc xây dựng các công trình thuỷ điện phải tuân theo quy hoạch lưu vực sông. Quá trình khai thác, sử dụng nguồn nước cho thuỷ điện phải tuân theo quy trình vận hành điều tiết nước do cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, bảo đảm sử dụng tổng hợp nguồn nước, trừ trường hợp khai thác, sử dụng nguồn nước cho thuỷ điện với quy mô nhỏ trong phạm vi gia đình.

- Tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động giao thông đường thuỷ phải tuân theo quy hoạch lưu vực sông, quy hoạch phát triển các vùng ven biển, các phương tiện giao thông phải bảo đảm tiêu chuẩn xả thải, không được gây ô nhiễm, suy thoái nguồn nước.

- Việc khai thác, sử dụng nước vào các mục đích khai thác như nghiên cứu khoa học, nghỉ ngơi, du lịch, thể thao, giải trí phải bảo đảm an toàn, tiết kiệm, phù hợp quy hoạch về tài nguyên nước, không được gây ô nhiễm, suy thoái nước.

2.2.2. Bảo vệ các công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn và các công trình khác liên quan tới việc bảo vệ, phát triển khai thác sử dụng tài nguyên nước

Bảo vệ, phát triển tài nguyên nước không chỉ dừng lại ở việc trực tiếp bảo vệ chất lượng, trữ lượng nước mà còn gắn liền với việc xây dựng, phát triển và bảo vệ các công trình thuỷ lợi, công trình khí tượng thuỷ văn và các công trình liên quan tới việc bảo vệ phát triển khai thác và sử dụng nước (rừng phòng hộ, cống ngầm).

Để bảo vệ các công trình thuỷ lợi, công trình khí tượng thuỷ văn và các công trình khai thác, bảo vệ và phát triển tài nguyên nước, mọi tổ chức, cá nhân cần thực hiện nghiêm chỉnh các quy định sau:

- Mọi tổ chức, cá nhân có trách nhiệm trực tiếp bảo vệ công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn. Tổ chức, cá nhân quản lí, khai thác công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn chịu trách nhiệm trực

214

tiếp bảo vệ công trình. Người phát hiện hành vi, hiện tượng gây tổn hại hoặc đe doạ an toàn đến công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn có trách nhiệm ngăn chặn, khắc phục hoặc báo ngay cho chính quyền địa phương đơn vị quản lí công trình, cơ quan tổ chức gần nhất để kịp thời xử lí. Tổ chức, cá nhân tiến hành các hoạt động trong phạm vi bảo vệ công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn có thể gây mất an toàn cho công trình thì phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

- Tổ chức, cá nhân không được thực hiện những hành vi bị nghiêm cấm trong quá trình quản lí, khai thác và bảo vệ công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn, như: Phá hoại các công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn, công trình bảo vệ khai thác sử dụng nước; lấn chiếm sử dụng đất đai, xây dựng công trình trái phép trong phạm vi bảo vệ công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn, các hoạt động gây cản trở đến việc quản lí, sửa chữa công trình khi có sự cố; các hoạt động trái phép gây mất an toàn công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn trong phạm vi bảo vệ công trình; vận hành công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn trái với quy trình, quy phạm kĩ thuật được quy định; các hành vi khác gây mất an toàn công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn.

Song song với việc bảo vệ các công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn, mọi tổ chức, cá nhân còn phải tiến hành các biện pháp bảo vệ các rừng phòng hộ đầu nguồn, các công trình liên quan tới việc khai thác, sử dụng, bảo vệ phát triển tài nguyên nước như công trình cấp nước, thoát nước...

2.2.3. Phòng chống, khắc phục hậu quả, tác hại do nước gây ra

Bên cạnh việc bảo vệ trữ lượng, chất lượng nước nhằm phát huy vai trò to lớn của nước trong đời sống xã hội thì vấn đề phòng chống, khắc phục hậu quả, tác hại do nước gây ra là vấn đề hết

tiếp bảo vệ công trình. Người phát hiện hành vi, hiện tượng gây tổn hại hoặc đe doạ an toàn đến công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn có trách nhiệm ngăn chặn, khắc phục hoặc báo ngay cho chính quyền địa phương đơn vị quản lí công trình, cơ quan tổ chức gần nhất để kịp thời xử lí. Tổ chức, cá nhân tiến hành các hoạt động trong phạm vi bảo vệ công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn có thể gây mất an toàn cho công trình thì phải được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

- Tổ chức, cá nhân không được thực hiện những hành vi bị nghiêm cấm trong quá trình quản lí, khai thác và bảo vệ công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn, như: Phá hoại các công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn, công trình bảo vệ khai thác sử dụng nước; lấn chiếm sử dụng đất đai, xây dựng công trình trái phép trong phạm vi bảo vệ công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn, các hoạt động gây cản trở đến việc quản lí, sửa chữa công trình khi có sự cố; các hoạt động trái phép gây mất an toàn công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn trong phạm vi bảo vệ công trình; vận hành công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn trái với quy trình, quy phạm kĩ thuật được quy định; các hành vi khác gây mất an toàn công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn.

Song song với việc bảo vệ các công trình thuỷ lợi, khí tượng thuỷ văn, mọi tổ chức, cá nhân còn phải tiến hành các biện pháp bảo vệ các rừng phòng hộ đầu nguồn, các công trình liên quan tới việc khai thác, sử dụng, bảo vệ phát triển tài nguyên nước như công trình cấp nước, thoát nước...

2.2.3. Phòng chống, khắc phục hậu quả, tác hại do nước gây ra

Bên cạnh việc bảo vệ trữ lượng, chất lượng nước nhằm phát huy vai trò to lớn của nước trong đời sống xã hội thì vấn đề phòng chống, khắc phục hậu quả, tác hại do nước gây ra là vấn đề hết

215

sức quan trọng, có ý nghĩa to lớn trong việc bảo vệ sự tồn tại, phát triển của con người.

Nước vận động bất thường, dễ gây ra sự cố môi trường nên các tổ chức, cá nhân mà đặc biệt là các cơ sở khai thác, sử dụng nước tập trung với quy mô đáng kể cần chủ động xây dựng và thực hiện các biện pháp phòng chống, khắc phục sự cố môi trường do sự vận động bất thường của nước gây ra. Khi xảy ra sự cố môi trường nước, các tổ chức, cá nhân phải chấp hành nghiêm chỉnh các biện pháp khắc phục theo yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền: Đóng góp nguồn lực, vật tư, phương tiện tham gia khắc phục sự cố, cứu người, cứu tài sản, bảo vệ công trình thuỷ lợi...

Đặc biệt tổ chức, cá nhân quản lí, khai thác và bảo vệ hồ chứa nước phải có phương án bảo đảm an toàn công trình, phòng chống lũ lụt phù hợp với quy hoạch phòng chống lũ lụt đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Tổ chức, cá nhân liên quan có trách nhiệm phối hợp thực hiện tiêu nước trong vùng ngập úng theo sự phân công theo quy hoạch tiêu úng của địa phương.

Tổ chức, cá nhân sản xuất kinh doanh xả thải chất thải có khả năng gây mưa axít và phải có biện pháp xử lí khí thải theo quy định của pháp luật bảo vệ môi trường để tránh gây mưa a xít, trong trường hợp khí thải chưa xử lí tạo ra mưa a xít gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

III. XỬ LÍ VI PHẠM PHÁP LUẬT TRONG LĨNH VỰC KIỂM SOÁT Ô NHIỄM NGUỒN NƯỚC

3.1. Vi phạm pháp luật trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm nguồn nước

Vi phạm pháp luật trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm nguồn nước là hành vi trái pháp luật, có lỗi do chủ thể có năng lực chủ thể thực hiện, xâm hại các quan hệ pháp luật về khai thác, sử dụng, bảo vệ, phát triển tài nguyên nước, gây ô nhiễm, suy thoái nước.

sức quan trọng, có ý nghĩa to lớn trong việc bảo vệ sự tồn tại, phát triển của con người.

Nước vận động bất thường, dễ gây ra sự cố môi trường nên các tổ chức, cá nhân mà đặc biệt là các cơ sở khai thác, sử dụng nước tập trung với quy mô đáng kể cần chủ động xây dựng và thực hiện các biện pháp phòng chống, khắc phục sự cố môi trường do sự vận động bất thường của nước gây ra. Khi xảy ra sự cố môi trường nước, các tổ chức, cá nhân phải chấp hành nghiêm chỉnh các biện pháp khắc phục theo yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền: Đóng góp nguồn lực, vật tư, phương tiện tham gia khắc phục sự cố, cứu người, cứu tài sản, bảo vệ công trình thuỷ lợi...

Đặc biệt tổ chức, cá nhân quản lí, khai thác và bảo vệ hồ chứa nước phải có phương án bảo đảm an toàn công trình, phòng chống lũ lụt phù hợp với quy hoạch phòng chống lũ lụt đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Tổ chức, cá nhân liên quan có trách nhiệm phối hợp thực hiện tiêu nước trong vùng ngập úng theo sự phân công theo quy hoạch tiêu úng của địa phương.

Tổ chức, cá nhân sản xuất kinh doanh xả thải chất thải có khả năng gây mưa axít và phải có biện pháp xử lí khí thải theo quy định của pháp luật bảo vệ môi trường để tránh gây mưa a xít, trong trường hợp khí thải chưa xử lí tạo ra mưa a xít gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

III. XỬ LÍ VI PHẠM PHÁP LUẬT TRONG LĨNH VỰC KIỂM SOÁT Ô NHIỄM NGUỒN NƯỚC

3.1. Vi phạm pháp luật trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm nguồn nước

Vi phạm pháp luật trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm nguồn nước là hành vi trái pháp luật, có lỗi do chủ thể có năng lực chủ thể thực hiện, xâm hại các quan hệ pháp luật về khai thác, sử dụng, bảo vệ, phát triển tài nguyên nước, gây ô nhiễm, suy thoái nước.

216

Vi phạm pháp luật trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm nguồn nước có thể do nhiều tổ chức, cá nhân gây ra nhưng các cơ sở sản xuất kinh doanh thường chiếm một tỉ lệ vi phạm lớn. Các vi phạm này thường dẫn tới hậu quả là gây ô nhiễm hoặc suy thoái nguồn nước. Vi phạm pháp luật trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm nguồn nước rất đa dạng song phổ biến là hành vi vi phạm sau:

- Xả nước thải vượt tiêu chuẩn cho phép.

- Xả, thải các chất gây ô nhiễm vào môi trường nước vượt quá tiêu chuẩn cho phép hoặc gây ô nhiễm nước.

- Đổ chất thải trong vùng biển nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Quá trình xử lí vi phạm pháp luật tài nguyên nước bao gồm các biện pháp chấm dứt hành vi vi phạm kịp thời thực hiện các biện pháp khôi phục, bảo vệ trữ lượng, chất lượng nguồn nước, hạn chế tới mức tối đa tình trạng lây lan ô nhiễm do tính vận động liên tục của nước đồng thời xử lí nghiêm khắc các hành vi vi phạm, tuỳ từng trường hợp cụ thể mà có thể áp dụng trách nhiệm hành chính, hình sự hay dân sự.

3.2. Trách nhiệm pháp lí đối với vi phạm pháp luật trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm nguồn nước

Các vi phạm pháp luật trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm nguồn nước tuỳ theo tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi mà chủ thể vi phạm có thể bị xử lí dưới các dạng trách nhiệm pháp lí như: hành chính, hình sự, dân sự.

* Trách nhiệm hành chính: Áp dụng với những hành vi vi phạm các quy định quản lí nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ môi trường nước do tổ chức, cá nhân thực hiện một cách vô ý hoặc cố ý mà không phải là tội phạm và theo quy định của Luật xử lí vi phạm hành chính năm 2012, Nghị định số 179/2013/NĐ-CP quy

Vi phạm pháp luật trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm nguồn nước có thể do nhiều tổ chức, cá nhân gây ra nhưng các cơ sở sản xuất kinh doanh thường chiếm một tỉ lệ vi phạm lớn. Các vi phạm này thường dẫn tới hậu quả là gây ô nhiễm hoặc suy thoái nguồn nước. Vi phạm pháp luật trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm nguồn nước rất đa dạng song phổ biến là hành vi vi phạm sau:

- Xả nước thải vượt tiêu chuẩn cho phép.

- Xả, thải các chất gây ô nhiễm vào môi trường nước vượt quá tiêu chuẩn cho phép hoặc gây ô nhiễm nước.

- Đổ chất thải trong vùng biển nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Quá trình xử lí vi phạm pháp luật tài nguyên nước bao gồm các biện pháp chấm dứt hành vi vi phạm kịp thời thực hiện các biện pháp khôi phục, bảo vệ trữ lượng, chất lượng nguồn nước, hạn chế tới mức tối đa tình trạng lây lan ô nhiễm do tính vận động liên tục của nước đồng thời xử lí nghiêm khắc các hành vi vi phạm, tuỳ từng trường hợp cụ thể mà có thể áp dụng trách nhiệm hành chính, hình sự hay dân sự.

3.2. Trách nhiệm pháp lí đối với vi phạm pháp luật trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm nguồn nước

Các vi phạm pháp luật trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm nguồn nước tuỳ theo tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi mà chủ thể vi phạm có thể bị xử lí dưới các dạng trách nhiệm pháp lí như: hành chính, hình sự, dân sự.

* Trách nhiệm hành chính: Áp dụng với những hành vi vi phạm các quy định quản lí nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ môi trường nước do tổ chức, cá nhân thực hiện một cách vô ý hoặc cố ý mà không phải là tội phạm và theo quy định của Luật xử lí vi phạm hành chính năm 2012, Nghị định số 179/2013/NĐ-CP quy

217

định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, Nghị định số 142/2013/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản thì phải bị xử lí vi phạm hành chính.

* Trách nhiệm hình sự: Áp dụng đối với các cá nhân có các hành vi gây ô nhiễm nguồn nước, có đủ yếu tố cấu thành tội phạm theo quy dịnh tại Diều 182 Bộ luật hình sự năm 1999 (sửa đổi, bổ sung năm 2009) - tội gây ô nhiễm môi trường.

* Trách nhiệm dân sự: Được thực hiện theo các quy định của Bộ luật dân sự năm 2005 cũng như Luật tài nguyên nước. Trách nhiệm dân sự áp dụng đối với chủ thể vi phạm pháp luật trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm nguồn nước, thể hiện ở hai khía cạnh: chịu mọi chi phí khôi phục hiện trạng môi trường nước, bồi thường thiệt hại cho người bị thiệt hại do có hành vi vi phạm của mình gây ra.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Hãy phân tích trách nhiệm của Nhà nước trong việc kiểm soát ô nhiễm các nguồn nước theo pháp luật hiện hành.

2. Hãy trình bày các loại giấy phép tài nguyên nước và thẩm quyền cấp giấp phép tài nguyên nước theo quy định pháp luật hiện hành.

3. Trình bày nghĩa vụ kiểm soát ô nhiễm nguồn nước của các tổ chức, cá nhân theo pháp luật hiện hành.

4. Hãy trình bày các loại trách nhiệm pháp lí được áp dụng đối với hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực tài nguyên nước.

5. Phân tích các trường hợp khai thác tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước không phải xin phép cơ quan có thẩm quyền.

định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, Nghị định số 142/2013/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản thì phải bị xử lí vi phạm hành chính.

* Trách nhiệm hình sự: Áp dụng đối với các cá nhân có các hành vi gây ô nhiễm nguồn nước, có đủ yếu tố cấu thành tội phạm theo quy dịnh tại Diều 182 Bộ luật hình sự năm 1999 (sửa đổi, bổ sung năm 2009) - tội gây ô nhiễm môi trường.

* Trách nhiệm dân sự: Được thực hiện theo các quy định của Bộ luật dân sự năm 2005 cũng như Luật tài nguyên nước. Trách nhiệm dân sự áp dụng đối với chủ thể vi phạm pháp luật trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm nguồn nước, thể hiện ở hai khía cạnh: chịu mọi chi phí khôi phục hiện trạng môi trường nước, bồi thường thiệt hại cho người bị thiệt hại do có hành vi vi phạm của mình gây ra.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Hãy phân tích trách nhiệm của Nhà nước trong việc kiểm soát ô nhiễm các nguồn nước theo pháp luật hiện hành.

2. Hãy trình bày các loại giấy phép tài nguyên nước và thẩm quyền cấp giấp phép tài nguyên nước theo quy định pháp luật hiện hành.

3. Trình bày nghĩa vụ kiểm soát ô nhiễm nguồn nước của các tổ chức, cá nhân theo pháp luật hiện hành.

4. Hãy trình bày các loại trách nhiệm pháp lí được áp dụng đối với hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực tài nguyên nước.

5. Phân tích các trường hợp khai thác tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước không phải xin phép cơ quan có thẩm quyền.

218

CHƯƠNG VII

PHÁP LUẬT KIỂM SOÁT SUY THOÁI ĐẤT

I. TÀI NGUYÊN ĐẤT VÀ NHỮNG ẢNH HƯỞNG TỪ CÁC HOẠT ĐỘNG CỦA CON NGƯỜI

1.1. Những vấn đề chung về tài nguyên đất ở Việt Nam

Đất đai là bộ phận hợp thành quan trọng của môi trường. Đất không chỉ là nguồn tài nguyên mà còn là nền tảng không gian để phân bố dân cư và các hoạt động kinh tế-xã hội, không chỉ là đối tượng của lao động mà còn là tư liệu sản xuất không thể thay thế được trong sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp. Đất là một trong ba yếu tố tổng hợp của môi trường sống. Cùng với nước và không khí, đất có tầm quan trọng đặc biệt xem xét dưới góc độ môi trường.

Theo Đại từ điển tiếng Việt,[1] đất là phần chất rắn làm thành lớp trên cùng của bề mặt trái dất, gồm các hạt rời, ít gắn kết với nhau và có thể trồng trọt được. Với đặc thù độc đáo mà không một thực thể tự nhiên nào có được, đó là độ phì nhiêu, đất cung cấp dinh dưỡng cho toàn bộ cây trồng vật nuôi. Đất là chỗ dựa cho tất cả các hệ sinh thái.

Có thể nói, đất là một trong những yếu tố quan trọng để điều hoà nhiệt độ và điều hoà khí hậu, bởi đất đã giữ nhiệt độ, làm giảm sức nóng thiêu đốt của mặt trời bằng nhiều tầng đất của mình. Đất còn là túi lọc chuyển nước bề mặt thành nước ngầm và chứa trong lòng nó vô khối mạch nước tinh khiết. Đất điều hoà

(1).Xem: Đại từ điển tiếng Việt, Nxb. Văn hoá - thông tin, Hà Nội, 1998.

CHƯƠNG VII
PHÁP LUẬT KIỂM SOÁT SUY THOÁI ĐẤT

I. TÀI NGUYÊN ĐẤT VÀ NHỮNG ẢNH HƯỞNG TỪ CÁC HOẠT ĐỘNG CỦA CON NGƯỜI

1.1. Những vấn đề chung về tài nguyên đất ở Việt Nam

Đất đai là bộ phận hợp thành quan trọng của môi trường. Đất không chỉ là nguồn tài nguyên mà còn là nền tảng không gian để phân bố dân cư và các hoạt động kinh tế-xã hội, không chỉ là đối tượng của lao động mà còn là tư liệu sản xuất không thể thay thế được trong sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp. Đất là một trong ba yếu tố tổng hợp của môi trường sống. Cùng với nước và không khí, đất có tầm quan trọng đặc biệt xem xét dưới góc độ môi trường.

Theo Đại từ điển tiếng Việt,[1] đất là phần chất rắn làm thành lớp trên cùng của bề mặt trái dất, gồm các hạt rời, ít gắn kết với nhau và có thể trồng trọt được. Với đặc thù độc đáo mà không một thực thể tự nhiên nào có được, đó là độ phì nhiêu, đất cung cấp dinh dưỡng cho toàn bộ cây trồng vật nuôi. Đất là chỗ dựa cho tất cả các hệ sinh thái.

Có thể nói, đất là một trong những yếu tố quan trọng để điều hoà nhiệt độ và điều hoà khí hậu, bởi đất đã giữ nhiệt độ, làm giảm sức nóng thiêu đốt của mặt trời bằng nhiều tầng đất của mình. Đất còn là túi lọc chuyển nước bề mặt thành nước ngầm và chứa trong lòng nó vô khối mạch nước tinh khiết. Đất điều hoà

(1).Xem: Đại từ điển tiếng Việt, Nxb. Văn hoá - thông tin, Hà Nội, 1998.

219

lưu lượng nước trên toàn bộ hành tinh.

Đất đai có giá trị to lớn đối với con người cũng như đối với tự nhiên. Đất có thể lâm vào tình trạng suy thoái và ô nhiễm khi gặp phải các tác nhân tiêu cực. Suy thoái là "ở trong tình trạng yếu và sút kém dần, có tính chất kéo dài". Đất đai có thể sẽ bị suy thoái khi chất lượng của chúng có nguy cơ suy giảm trong khoảng thời gian nhất định. Với cách hiểu như vậy, kiểm soát suy thoái tài nguyên đất là việc nhà nước áp dụng các biện pháp hữu hiệu nhằm phát hiện, ngăn chặn những nguyên nhân gây ra hiện tượng suy thoái của tài nguyên đất.

Đất của Việt Nam nằm ở vùng nhiệt đới gió mùa, mưa nhiều, nhiệt độ không khí cao, khoáng hoá mạnh, dễ bị rửa trôi, bào mòn, sự màu mỡ của đất dễ bị thoái hoá, môi trường đất rất nhạy cảm với mọi sự biến đổi và khó khôi phục lại trạng thái ban đầu. Có đến 13 triệu ha đất của Việt Nam bị suy thoái thành đất trống, đồi núi trọc, trong đó những diện tích đã bị trơ sỏi đá và khoảng hơn 1,5 triệu ha mất khả năng sinh sản. Đồi núi trọc không có rừng chiếm gần 12 triệu ha. Nếu kể cả đất và mặt nước đang bị bỏ hoang thì diện tích đất trống, đồi trọc toàn quốc lên tới hơn 13 triệu ha. Ở khu vực đất lâm nghiệp, diện tích đất trống, đồi núi trọc chiếm tỉ lệ đáng lo ngại, đến nay vẫn chưa có chuyển biến rõ nét. Bên cạnh đó, những di hại do chiến tranh hoá học của đế quốc Mĩ để lại trong gần 50% diện tích đất trồng trọt, đất lâm nghiệp ở miền Nam cũng là tác nhân gây suy thoái đất. Theo số liệu điều tra, hàng triệu ha đất rừng trước đây bị tác hại của chiến tranh hoá học vẫn tiếp tục chịu ảnh hưởng, một phần rừng trên các diện tích đó không có khả năng tự hồi phục.

Có thể khái quát một số thực trạng đất ở nước ta như sau:

- Việt Nam có vốn đất ít, với chỉ số bình quân đất đai tính theo đầu người rất thấp, chỉ bằng 1/10 chỉ số đất bình quân đầu người của thế giới, thậm chí có xu hướng ngày càng giảm.

lưu lượng nước trên toàn bộ hành tinh.

Đất đai có giá trị to lớn đối với con người cũng như đối với tự nhiên. Đất có thể lâm vào tình trạng suy thoái và ô nhiễm khi gặp phải các tác nhân tiêu cực. Suy thoái là "ở trong tình trạng yếu và sút kém dần, có tính chất kéo dài". Đất đai có thể sẽ bị suy thoái khi chất lượng của chúng có nguy cơ suy giảm trong khoảng thời gian nhất định. Với cách hiểu như vậy, kiểm soát suy thoái tài nguyên đất là việc nhà nước áp dụng các biện pháp hữu hiệu nhằm phát hiện, ngăn chặn những nguyên nhân gây ra hiện tượng suy thoái của tài nguyên đất.

Đất của Việt Nam nằm ở vùng nhiệt đới gió mùa, mưa nhiều, nhiệt độ không khí cao, khoáng hoá mạnh, dễ bị rửa trôi, bào mòn, sự màu mỡ của đất dễ bị thoái hoá, môi trường đất rất nhạy cảm với mọi sự biến đổi và khó khôi phục lại trạng thái ban đầu. Có đến 13 triệu ha đất của Việt Nam bị suy thoái thành đất trống, đồi núi trọc, trong đó những diện tích đã bị trơ sỏi đá và khoảng hơn 1,5 triệu ha mất khả năng sinh sản. Đồi núi trọc không có rừng chiếm gần 12 triệu ha. Nếu kể cả đất và mặt nước đang bị bỏ hoang thì diện tích đất trống, đồi trọc toàn quốc lên tới hơn 13 triệu ha. Ở khu vực đất lâm nghiệp, diện tích đất trống, đồi núi trọc chiếm tỉ lệ đáng lo ngại, đến nay vẫn chưa có chuyển biến rõ nét. Bên cạnh đó, những di hại do chiến tranh hoá học của đế quốc Mĩ để lại trong gần 50% diện tích đất trồng trọt, đất lâm nghiệp ở miền Nam cũng là tác nhân gây suy thoái đất. Theo số liệu điều tra, hàng triệu ha đất rừng trước đây bị tác hại của chiến tranh hoá học vẫn tiếp tục chịu ảnh hưởng, một phần rừng trên các diện tích đó không có khả năng tự hồi phục.

Có thể khái quát một số thực trạng đất ở nước ta như sau:

- Việt Nam có vốn đất ít, với chỉ số bình quân đất đai tính theo đầu người rất thấp, chỉ bằng 1/10 chỉ số đất bình quân đầu người của thế giới, thậm chí có xu hướng ngày càng giảm.

220

- Đất đai chưa được khai thác đầy đủ. So với tiềm năng, đất nông nghiệp mới chỉ sử dụng khoảng 70%, đất lâm nghiệp 50%. Trong khi đó, tốc độ khai hoang chậm, diện tích đưa vào sử dụng thấp hơn diện tích đất hoang hoá trở lại và chuyển sang mục đích phi nông, lâm nghiệp.

- Hiệu quả sử dụng đất thấp, tình trạng ô nhiễm và thoái hoá đất là nghiêm trọng.

- Sự phân bố đất đai và dân cư chưa được điều tiết hợp lí, dân cư tập trung rất đông ở các khu đô thị lớn, trong khi đó, người dân từ các vùng nông thôn vẫn tiếp tục đổ về thành phố.

- Ngoài ra, cùng với sự phát triển của việc tăng dân số tự nhiên và quá trình công nghiệp hoá, đô thị hoá, nhu cầu về đất cho các mục đích chuyên dùng ngày càng tăng như giao thông, xây dựng nhà ở, thành thị...

Như vậy, đất đang phải chịu nhiều các tác động tiêu cực khác nhau. Với thực trạng đó, chúng ta cần phải tiến hành rất nhiều các giải pháp hữu hiệu để duy trì, tôn tạo và phát triển tài nguyên đất xét dưới góc độ môi trường. Đất có khả năng tự lập lại cân bằng hay tự điều chỉnh trước các tác động ngoại cảnh. Tuy nhiên, sự tự điều chỉnh này cũng chỉ có giới hạn nhất định. Nếu tác động ngoại cảnh vượt quá giới hạn đó, hệ sinh thái đất sẽ mất khả năng tự điều chỉnh và hậu quả là chúng bị ô nhiễm, giảm độ phì và giảm tính năng sản xuất. Trong khi đó, có rất nhiều các tác nhân xấu đã và đang trực tiếp gây hại tới nguồn tài nguyên này.

1.2. Những ảnh hưởng từ tự nhiên đối với tài nguyên đất

1.2.1. Điều kiện địa hình và những biến đổi tự nhiên

Ở Việt Nam, 80% diện tích đất là đồi núi, mạng lưới sông suối dày đặc, sông ngắn, tiết diện dốc, lượng mưa lại lớn, tập trung 80 - 85% lượng nước mưa khi vào mùa mưa, do đó, xói mòn có điều kiện hoạt động mạnh, ảnh hưởng lớn đến tài nguyên đất. Xói mòn

- Đất đai chưa được khai thác đầy đủ. So với tiềm năng, đất nông nghiệp mới chỉ sử dụng khoảng 70%, đất lâm nghiệp 50%. Trong khi đó, tốc độ khai hoang chậm, diện tích đưa vào sử dụng thấp hơn diện tích đất hoang hoá trở lại và chuyển sang mục đích phi nông, lâm nghiệp.

- Hiệu quả sử dụng đất thấp, tình trạng ô nhiễm và thoái hoá đất là nghiêm trọng.

- Sự phân bố đất đai và dân cư chưa được điều tiết hợp lí, dân cư tập trung rất đông ở các khu đô thị lớn, trong khi đó, người dân từ các vùng nông thôn vẫn tiếp tục đổ về thành phố.

- Ngoài ra, cùng với sự phát triển của việc tăng dân số tự nhiên và quá trình công nghiệp hoá, đô thị hoá, nhu cầu về đất cho các mục đích chuyên dùng ngày càng tăng như giao thông, xây dựng nhà ở, thành thị...

Như vậy, đất đang phải chịu nhiều các tác động tiêu cực khác nhau. Với thực trạng đó, chúng ta cần phải tiến hành rất nhiều các giải pháp hữu hiệu để duy trì, tôn tạo và phát triển tài nguyên đất xét dưới góc độ môi trường. Đất có khả năng tự lập lại cân bằng hay tự điều chỉnh trước các tác động ngoại cảnh. Tuy nhiên, sự tự điều chỉnh này cũng chỉ có giới hạn nhất định. Nếu tác động ngoại cảnh vượt quá giới hạn đó, hệ sinh thái đất sẽ mất khả năng tự điều chỉnh và hậu quả là chúng bị ô nhiễm, giảm độ phì và giảm tính năng sản xuất. Trong khi đó, có rất nhiều các tác nhân xấu đã và đang trực tiếp gây hại tới nguồn tài nguyên này.

1.2. Những ảnh hưởng từ tự nhiên đối với tài nguyên đất

1.2.1. Điều kiện địa hình và những biến đổi tự nhiên

Ở Việt Nam, 80% diện tích đất là đồi núi, mạng lưới sông suối dày đặc, sông ngắn, tiết diện dốc, lượng mưa lại lớn, tập trung 80 - 85% lượng nước mưa khi vào mùa mưa, do đó, xói mòn có điều kiện hoạt động mạnh, ảnh hưởng lớn đến tài nguyên đất. Xói mòn

221

đất ở Việt Nam có thể bắt đầu từ độ dốc trên 3^0, trong khi đó có nơi độ dốc lên tới 30^0. Theo số liệu quan trắc được, nếu tăng độ dốc lên 2 lần thì xói mòn đất có thể tăng tới 4 lần, thậm chí có nơi còn cao hơn. Trong điều kiện khí hậu nhiệt đới, tỉ lệ tán rừng che ở Việt Nam lại chưa cao nên xói mòn trên đất càng hoạt động mạnh. Mất rừng, một lượng lớn nước mưa không có điều kiện thẩm thấu để tạo thành nguồn nước ngầm bổ sung cho các sông, suối, nên dễ gây ra lũ lụt, hạn hán, tài nguyên nước ngầm suy giảm; mương xói, khe rãnh phát triển mạnh, cân bằng sinh thái bị phá hoại dẫn đến xói mòn đất, đe doạ nghiêm trọng vùng đất dốc khi canh tác nông - lâm nghiệp. ảnh hưởng của địa hình tự nhiên đối với tài nguyên đất ở Việt Nam là nghiêm trọng.

Mặt khác, đất có thể bị thoái hoá do một số nguyên nhân khác như: hàm lượng chất hữu cơ trong đất thấp do khoáng hoá mạnh và xói mòn, hàm lượng dinh dưỡng kém do bị rửa trôi, tầng đất mỏng do xói mòn hoặc cấu trúc đất bị phá vỡ...

Ngoài ra, đất còn có thể chịu ảnh hưởng từ chính sự vận động của tự nhiên như sự hoạt động của núi lửa, nham thạch, hay quá trình hoàn lưu khí quyển như bão, giông, vòi rồng…

1.2.2. Tác động từ các nguồn tài nguyên khác

Các nguồn tài nguyên và các thành phần môi trường tồn tại trong một chỉnh thể toàn vẹn. Đất là một trong ba thành phần cơ bản của môi trường sống, do đó nó cũng sẽ chịu sự tác động của rất nhiều nguồn tài nguyên và các thành phần môi trường khác. Suy thoái rừng, ô nhiễm nước, cạn kiệt tài nguyên khoáng sản hay giảm sút sản lượng nguồn thuỷ sinh… đều là những sức ép lớn đối với quá trình tự làm sạch của đất.

Sự vận động không tốt của tài nguyên nước là một trong những tác nhân gây hại rất lớn đối với môi trường đất. Quá trình tràn lũ, ngập úng, sự phân bố không đồng đều của dòng chảy trên

đất ở Việt Nam có thể bắt đầu từ độ dốc trên 3^0, trong khi đó có nơi độ dốc lên tới 30^0. Theo số liệu quan trắc được, nếu tăng độ dốc lên 2 lần thì xói mòn đất có thể tăng tới 4 lần, thậm chí có nơi còn cao hơn. Trong điều kiện khí hậu nhiệt đới, tỉ lệ tán rừng che ở Việt Nam lại chưa cao nên xói mòn trên đất càng hoạt động mạnh. Mất rừng, một lượng lớn nước mưa không có điều kiện thẩm thấu để tạo thành nguồn nước ngầm bổ sung cho các sông, suối, nên dễ gây ra lũ lụt, hạn hán, tài nguyên nước ngầm suy giảm; mương xói, khe rãnh phát triển mạnh, cân bằng sinh thái bị phá hoại dẫn đến xói mòn đất, đe doạ nghiêm trọng vùng đất dốc khi canh tác nông - lâm nghiệp. ảnh hưởng của địa hình tự nhiên đối với tài nguyên đất ở Việt Nam là nghiêm trọng.

Mặt khác, đất có thể bị thoái hoá do một số nguyên nhân khác như: hàm lượng chất hữu cơ trong đất thấp do khoáng hoá mạnh và xói mòn, hàm lượng dinh dưỡng kém do bị rửa trôi, tầng đất mỏng do xói mòn hoặc cấu trúc đất bị phá vỡ...

Ngoài ra, đất còn có thể chịu ảnh hưởng từ chính sự vận động của tự nhiên như sự hoạt động của núi lửa, nham thạch, hay quá trình hoàn lưu khí quyển như bão, giông, vòi rồng…

1.2.2. Tác động từ các nguồn tài nguyên khác

Các nguồn tài nguyên và các thành phần môi trường tồn tại trong một chỉnh thể toàn vẹn. Đất là một trong ba thành phần cơ bản của môi trường sống, do đó nó cũng sẽ chịu sự tác động của rất nhiều nguồn tài nguyên và các thành phần môi trường khác. Suy thoái rừng, ô nhiễm nước, cạn kiệt tài nguyên khoáng sản hay giảm sút sản lượng nguồn thuỷ sinh… đều là những sức ép lớn đối với quá trình tự làm sạch của đất.

Sự vận động không tốt của tài nguyên nước là một trong những tác nhân gây hại rất lớn đối với môi trường đất. Quá trình tràn lũ, ngập úng, sự phân bố không đồng đều của dòng chảy trên

222

đất đều làm cho đất bị rửa trôi, bào mòn, thoái hoá, biến chất hoặc bạc màu. Mặt khác, quá trình xâm nhập mặn của nước biển trong mùa khô, quá trình nhiễm phèn và rửa phèn, sự cạn kiệt nước mặt ruộng và hạ thấp mức nước ngầm trong đất dẫn sẽ đến sự hoá phèn mãnh liệt và gây ảnh hưởng cực kì nghiêm trọng đến đất.

Mất rừng cũng là một trong những nguyên nhân gây rửa trôi và bào mòn đất nghiêm trọng. Tác động của rửa trôi theo bề mặt và bề sâu làm xói mòn cả lớp đất, trôi các chất dinh dưỡng. Theo số liệu thống kê từ Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, hàng năm, Việt Nam có hàng triệu tấn phù sa bị rửa trôi, đổ ra biển. Nếu tính đơn giản là bán 1 tấn phù sa chỉ để lấy 1 USD thôi thì hàng năm chúng ta cũng đã "đổ đi" hàng triệu đô la Mĩ. Trong hàng trăm triệu tấn phù sa, có tới hàng chục triệu tấn mùn cùng với rất nhiều đạm, lân, kali... cũng đang trôi ra biển.

1.3. Những ảnh hưởng từ các hoạt động của con người

1.3.1. Tác động của nền nông nghiệp hiện đại

Bên cạnh những ảnh hưởng từ tự nhiên đối với tài nguyên đất nêu trên, chất lượng tài nguyên đất tại Việt Nam còn bị ảnh hưởng từ chính các hoạt động của con người, như hoạt động khai thác khoáng sản, phát triển công - nông - ngư nghiệp, du lịch... trong đó đặc biệt là sự tác động của nền nông nghiệp hiện đại với những phương thức sản xuất mới đang diễn ra mạnh mẽ ở nước ta.

Tác động đầu tiên phải kể đến là việc tiến hành các hoạt động nông nghiệp theo hướng thiếu bền vững, khai thác đất đai một cách kiệt quệ để trước mắt nhằm thu được sản lượng nông nghiệp ở mức cao nhất mà không tính đến khả năng và quy luật phục hồi chất dinh dưỡng của đất để phục vụ cho mục đích phát triển nông nghiệp lâu dài, bền vững.

Mặt khác, việc xây dựng và thực hiện quy hoạch đồng ruộng chưa được nghiêm ngặt, còn tuỳ tiện. Hệ thống các công trình

đất đều làm cho đất bị rửa trôi, bào mòn, thoái hoá, biến chất hoặc bạc màu. Mặt khác, quá trình xâm nhập mặn của nước biển trong mùa khô, quá trình nhiễm phèn và rửa phèn, sự cạn kiệt nước mặt ruộng và hạ thấp mức nước ngầm trong đất dẫn sẽ đến sự hoá phèn mãnh liệt và gây ảnh hưởng cực kì nghiêm trọng đến đất.

Mất rừng cũng là một trong những nguyên nhân gây rửa trôi và bào mòn đất nghiêm trọng. Tác động của rửa trôi theo bề mặt và bề sâu làm xói mòn cả lớp đất, trôi các chất dinh dưỡng. Theo số liệu thống kê từ Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, hàng năm, Việt Nam có hàng triệu tấn phù sa bị rửa trôi, đổ ra biển. Nếu tính đơn giản là bán 1 tấn phù sa chỉ để lấy 1 USD thôi thì hàng năm chúng ta cũng đã "đổ đi" hàng triệu đô la Mĩ. Trong hàng trăm triệu tấn phù sa, có tới hàng chục triệu tấn mùn cùng với rất nhiều đạm, lân, kali... cũng đang trôi ra biển.

1.3. Những ảnh hưởng từ các hoạt động của con người

1.3.1. Tác động của nền nông nghiệp hiện đại

Bên cạnh những ảnh hưởng từ tự nhiên đối với tài nguyên đất nêu trên, chất lượng tài nguyên đất tại Việt Nam còn bị ảnh hưởng từ chính các hoạt động của con người, như hoạt động khai thác khoáng sản, phát triển công - nông - ngư nghiệp, du lịch... trong đó đặc biệt là sự tác động của nền nông nghiệp hiện đại với những phương thức sản xuất mới đang diễn ra mạnh mẽ ở nước ta.

Tác động đầu tiên phải kể đến là việc tiến hành các hoạt động nông nghiệp theo hướng thiếu bền vững, khai thác đất đai một cách kiệt quệ để trước mắt nhằm thu được sản lượng nông nghiệp ở mức cao nhất mà không tính đến khả năng và quy luật phục hồi chất dinh dưỡng của đất để phục vụ cho mục đích phát triển nông nghiệp lâu dài, bền vững.

Mặt khác, việc xây dựng và thực hiện quy hoạch đồng ruộng chưa được nghiêm ngặt, còn tuỳ tiện. Hệ thống các công trình

223

thuỷ lợi, tưới tiêu chưa thông suốt, hệ thống đê điều còn hạn chế, nhiều công trình bảo vệ đất, chống xói mòn cho từng lô thửa có chất lượng kém, việc kết hợp giao thông, thuỷ lợi chưa tốt đã dẫn đến tình trạng đất bị rửa trôi, bào mòn với tốc độ nhanh chóng.

Bên cạnh đó, việc sử dụng thuốc bảo vệ thực vật một cách quá mức cũng là tác động nghiêm trọng cho tài nguyên đất ở Việt Nam cũng như nhiều nước trên thế giới, thuốc bảo vệ thực vật là không thể thiếu để thâm canh, tăng vụ, tăng năng suất, bảo vệ các loại cây trồng. Trong vòng 10 năm trở lại đây, trung bình mỗi năm nước ta sử dụng khoảng gần 5.000 tấn chất hữu cơ diệt sâu bệnh, chuột và cỏ dại, trị giá khoảng gần 50 triệu USD. Đây là sức ép thực sự nặng nề, gây ô nhiễm tài nguyên đất do dư lượng thuốc để lại trong đất là rất cao. Đó là chưa kể đến việc nông dân vẫn đang tiếp tục sử dụng một số loại thuốc bảo vệ thực vật mà thế giới đã hạn chế hoặc cấm do tỉ lệ độc tố cao, gây ô nhiễm đất, nước, không khí và gây hại cho sức khoẻ con người.

Ngoài ra, việc sử dụng các chất điều khiển sinh trưởng để giảm bớt sự thất thoát mùa màng và thuận lợi cho thu hoạch, việc sử dụng các công cụ và kĩ thuật hiện đại, mở rộng mạng lưới tưới tiêu đều có thể gây thoái hoá và ô nhiễm đất, gây mặn hoá hoặc chua phèn, phá huỷ cấu trúc đất...

1.3.2. Tác động của hoạt động công nghiệp, phế thải công nghiệp và phế thải sinh hoạt

Các loại chất thải công nghiệp và sinh hoạt thường xuyên chứa những yếu tố độc hại ở dạng dung dịch và dạng rắn. Đây là nguồn gây ô nhiễm trầm trọng cho đất. Điều đáng lo ngại là các phế thải công nghiệp thường làm ô nhiễm đất bởi các hoá chất và kim loại nặng. Các ngành công nghiệp đều có nguy cơ gây ô nhiễm và suy thoái đất như công nghiệp dệt, luyện kim đen, luyện than cốc...

thuỷ lợi, tưới tiêu chưa thông suốt, hệ thống đê điều còn hạn chế, nhiều công trình bảo vệ đất, chống xói mòn cho từng lô thửa có chất lượng kém, việc kết hợp giao thông, thuỷ lợi chưa tốt đã dẫn đến tình trạng đất bị rửa trôi, bào mòn với tốc độ nhanh chóng.

Bên cạnh đó, việc sử dụng thuốc bảo vệ thực vật một cách quá mức cũng là tác động nghiêm trọng cho tài nguyên đất ở Việt Nam cũng như nhiều nước trên thế giới, thuốc bảo vệ thực vật là không thể thiếu để thâm canh, tăng vụ, tăng năng suất, bảo vệ các loại cây trồng. Trong vòng 10 năm trở lại đây, trung bình mỗi năm nước ta sử dụng khoảng gần 5.000 tấn chất hữu cơ diệt sâu bệnh, chuột và cỏ dại, trị giá khoảng gần 50 triệu USD. Đây là sức ép thực sự nặng nề, gây ô nhiễm tài nguyên đất do dư lượng thuốc để lại trong đất là rất cao. Đó là chưa kể đến việc nông dân vẫn đang tiếp tục sử dụng một số loại thuốc bảo vệ thực vật mà thế giới đã hạn chế hoặc cấm do tỉ lệ độc tố cao, gây ô nhiễm đất, nước, không khí và gây hại cho sức khoẻ con người.

Ngoài ra, việc sử dụng các chất điều khiển sinh trưởng để giảm bớt sự thất thoát mùa màng và thuận lợi cho thu hoạch, việc sử dụng các công cụ và kĩ thuật hiện đại, mở rộng mạng lưới tưới tiêu đều có thể gây thoái hoá và ô nhiễm đất, gây mặn hoá hoặc chua phèn, phá huỷ cấu trúc đất...

1.3.2. Tác động của hoạt động công nghiệp, phế thải công nghiệp và phế thải sinh hoạt

Các loại chất thải công nghiệp và sinh hoạt thường xuyên chứa những yếu tố độc hại ở dạng dung dịch và dạng rắn. Đây là nguồn gây ô nhiễm trầm trọng cho đất. Điều đáng lo ngại là các phế thải công nghiệp thường làm ô nhiễm đất bởi các hoá chất và kim loại nặng. Các ngành công nghiệp đều có nguy cơ gây ô nhiễm và suy thoái đất như công nghiệp dệt, luyện kim đen, luyện than cốc...

224

Bên cạnh đó, những chất thải rắn sinh hoạt thường có các thành phần rất phức tạp, gây ô nhiễm và thoái hoá đất ở mức độ nghiêm trọng. Sự ô nhiễm đất xuất hiện là do những cách thức đổ bỏ chất thải sinh hoạt mất vệ sinh hoặc sử dụng phân bắc tươi hay bùn thải sinh hoạt bón trực tiếp cho đất - đặc biệt là ở khu vực nông thôn.

1.3.3. Các nhân tố khác

Không chỉ chịu ảnh hưởng từ các hoạt động nông nghiệp, công nghiệp, các loại chất thải công nghiệp hay chất thải sinh hoạt, tài nguyên đất còn chịu ảnh hưởng của rất nhiều các nhân tố khác như sự gia tăng dân số, tốc độ đô thị hoá..

Do quá trình tăng dân số, đồi núi bị khai phá có ý thức và vô ý thức, cùng với tỉ lệ rất cao các hộ gia đình chưa định canh, định cư, nương rẫy vẫn tiếp tục bị khai phá, tình trạng đất bị xói mòn vẫn tiếp tục phát triển, diện tích đất canh tác bị thu hẹp, năng suất cây trồng trên đất bị giảm sút.

Việc xuất hiện các điểm dân cư với việc xây dựng công nghiệp, tổ chức không gian trong đô thị chưa tương xứng với các tiêu chuẩn sử dụng đất cũng là một trong những nguyên nhân làm giảm quỹ đất, suy thoái đất nghiêm trọng.

Bên cạnh đó, đất cũng còn có thể chịu tác động bởi các tác nhân khác nữa như ô nhiễm do nhiệt, ô nhiễm do các tác nhân phóng xạ... Khi nhiệt độ trong đất tăng đáng kể sẽ gây ra những ảnh hưởng lớn đến hệ vi sinh vật trong đất, đến sự phân giải chất hữu cơ và trong nhiều trường hợp làm đất chai cứng và mất chất dinh dưỡng. Nhiệt độ trong đất tăng còn làm giảm lượng ôxy, mất cân bằng ôxy trong nước đất.

Mặt khác, nguồn ô nhiễm đất còn có thể bị tạo ra bởi các chất thải phóng xạ của các trung tâm khai thác phóng xạ, trung tâm

Bên cạnh đó, những chất thải rắn sinh hoạt thường có các thành phần rất phức tạp, gây ô nhiễm và thoái hoá đất ở mức độ nghiêm trọng. Sự ô nhiễm đất xuất hiện là do những cách thức đổ bỏ chất thải sinh hoạt mất vệ sinh hoặc sử dụng phân bắc tươi hay bùn thải sinh hoạt bón trực tiếp cho đất - đặc biệt là ở khu vực nông thôn.

1.3.3. Các nhân tố khác

Không chỉ chịu ảnh hưởng từ các hoạt động nông nghiệp, công nghiệp, các loại chất thải công nghiệp hay chất thải sinh hoạt, tài nguyên đất còn chịu ảnh hưởng của rất nhiều các nhân tố khác như sự gia tăng dân số, tốc độ đô thị hoá..

Do quá trình tăng dân số, đồi núi bị khai phá có ý thức và vô ý thức, cùng với tỉ lệ rất cao các hộ gia đình chưa định canh, định cư, nương rẫy vẫn tiếp tục bị khai phá, tình trạng đất bị xói mòn vẫn tiếp tục phát triển, diện tích đất canh tác bị thu hẹp, năng suất cây trồng trên đất bị giảm sút.

Việc xuất hiện các điểm dân cư với việc xây dựng công nghiệp, tổ chức không gian trong đô thị chưa tương xứng với các tiêu chuẩn sử dụng đất cũng là một trong những nguyên nhân làm giảm quỹ đất, suy thoái đất nghiêm trọng.

Bên cạnh đó, đất cũng còn có thể chịu tác động bởi các tác nhân khác nữa như ô nhiễm do nhiệt, ô nhiễm do các tác nhân phóng xạ... Khi nhiệt độ trong đất tăng đáng kể sẽ gây ra những ảnh hưởng lớn đến hệ vi sinh vật trong đất, đến sự phân giải chất hữu cơ và trong nhiều trường hợp làm đất chai cứng và mất chất dinh dưỡng. Nhiệt độ trong đất tăng còn làm giảm lượng ôxy, mất cân bằng ôxy trong nước đất.

Mặt khác, nguồn ô nhiễm đất còn có thể bị tạo ra bởi các chất thải phóng xạ của các trung tâm khai thác phóng xạ, trung tâm

225

nghiên cứu nguyên tử, các nhà máy điện nguyên tử, các bệnh viện dùng chất phóng xạ và những vụ thử vũ khí hạt nhân... Sau mỗi vụ thử vũ khí hạt nhân, ngay cả những vùng cách xa trung tâm của vụ thử thì chất phóng xạ trong đất cũng tăng lên ít nhất là 10 lần. Các chất này theo chu trình dinh dưỡng sẽ xâm nhập vào cơ thể người làm thay đổi cấu trúc tế bào, gây ra những bệnh về di truyền, bệnh về máu, bệnh ung thư...

Có thể nói với sự tác động ngày càng mạnh mẽ hơn của con người, đất đã và đang bị thoái hoá và ô nhiễm nghiêm trọng. Do đó, để bảo vệ, tồn tạo, phục hồi và bồi bổ tài nguyên đất, pháp luật Việt Nam đã có nhiều quy định hữu hiệu về vấn đề này.

II. NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT SUY THOÁI TÀI NGUYÊN ĐẤT

Pháp luật đóng vai trò quan trọng trong việc kiểm soát suy thoái môi trường đất. Những văn bản quan trọng chứa đựng nội dung có liên quan đến việc kiểm soát suy thoái tài nguyên đất bao gồm: Luật bảo vệ môi trường năm 2014, Luật đất đai năm 2013, Luật bảo vệ và kiểm dịch thực vật năm 2013, các văn bản pháp luật liên quan đến việc đăng kí chính thức, đăng kí bổ sung và đăng kí đặc cách một số loại thuốc bảo vệ thực vật được phép sử dụng và hạn chế sử dụng ở Việt Nam.., Luật xử lí vi phạm hành chính năm 2012, Nghị định của Chính phủ số 114/2013/NĐ-CP ngày 03/10/2013 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ và kiểm dịch thực vật, Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường...

Có thể nói đất đai là nguồn tài nguyên vô cùng quý giá mà thiên nhiên đã tặng cho loài người. Chính vì tính chất này mà tất cả các nhà nước, bất kể ở giai đoạn lịch sử nào cũng đều tìm

nghiên cứu nguyên tử, các nhà máy điện nguyên tử, các bệnh viện dùng chất phóng xạ và những vụ thử vũ khí hạt nhân... Sau mỗi vụ thử vũ khí hạt nhân, ngay cả những vùng cách xa trung tâm của vụ thử thì chất phóng xạ trong đất cũng tăng lên ít nhất là 10 lần. Các chất này theo chu trình dinh dưỡng sẽ xâm nhập vào cơ thể người làm thay đổi cấu trúc tế bào, gây ra những bệnh về di truyền, bệnh về máu, bệnh ung thư...

Có thể nói với sự tác động ngày càng mạnh mẽ hơn của con người, đất đã và đang bị thoái hoá và ô nhiễm nghiêm trọng. Do đó, để bảo vệ, tồn tạo, phục hồi và bồi bổ tài nguyên đất, pháp luật Việt Nam đã có nhiều quy định hữu hiệu về vấn đề này.

II. NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT SUY THOÁI TÀI NGUYÊN ĐẤT

Pháp luật đóng vai trò quan trọng trong việc kiểm soát suy thoái môi trường đất. Những văn bản quan trọng chứa đựng nội dung có liên quan đến việc kiểm soát suy thoái tài nguyên đất bao gồm: Luật bảo vệ môi trường năm 2014, Luật đất đai năm 2013, Luật bảo vệ và kiểm dịch thực vật năm 2013, các văn bản pháp luật liên quan đến việc đăng kí chính thức, đăng kí bổ sung và đăng kí đặc cách một số loại thuốc bảo vệ thực vật được phép sử dụng và hạn chế sử dụng ở Việt Nam.., Luật xử lí vi phạm hành chính năm 2012, Nghị định của Chính phủ số 114/2013/NĐ-CP ngày 03/10/2013 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ và kiểm dịch thực vật, Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường...

Có thể nói đất đai là nguồn tài nguyên vô cùng quý giá mà thiên nhiên đã tặng cho loài người. Chính vì tính chất này mà tất cả các nhà nước, bất kể ở giai đoạn lịch sử nào cũng đều tìm

226

cách can thiệp vào các quan hệ đất đai mà trước tiên là quan hệ sở hữu để thực hiện các mục tiêu chính trị của mình. Ngày nay, chế độ đó được phát triển thành việc chuyển toàn bộ đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu. Đây là sự phản ánh ở mức độ cao nhất tính thống nhất giữa lợi ích của Nhà nước, với lợi ích của toàn xã hội và lợi ích lâu dài của người lao động. Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai được vận hành cùng với chế độ sử dụng đất hợp lí, tiết kiệm sẽ là giải pháp thích hợp nhằm hạn chế đến mức tối đa sự tác động của con người làm suy thoái tài nguyên đất. Ý thức được điều này, Nhà nước ta trong những năm qua đã ban hành nhiều quy định nhằm xác lập quyền và nghĩa vụ cho các chủ thể sử dụng đất, như giao đất cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân để sử dụng ổn định, lâu dài đồng thời đảm bảo những điều kiện cần thiết để bảo vệ, bồi bổ đất đai. Cụ thể, Điều 54 Hiến pháp năm 2013 quy định: "*Tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của luật. Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ*". Có thể nói thời gian sử dụng đất là một trong những yếu tố quyết định mức độ đầu tư và tâm lí sản xuất của người sử dụng đất nhằm giữ gìn, bảo vệ, chống suy thoái đất đồng thời cũng tạo cơ sở cho các chính sách cải tạo đất. Với mục đích từng hộ gia đình sẽ có trách nhiệm trong việc ứng dụng các tiến bộ khoa học kĩ thuật cải tạo đất, làm tăng độ màu mỡ của đất và hiệu quả sử dụng đất, áp dụng các biện pháp chống thoái hoá, bạc màu, chống suy giảm chất lượng đất, Nhà nước đã giao đất đến từng hộ gia đình và cá nhân để họ có thể yên tâm đầu tư nâng cao chất lượng đất và sử dụng ổn định, lâu dài. Ngoài ra, Nhà nước còn ban hành nhiều quy định nhằm kiểm soát suy thoái tài

cách can thiệp vào các quan hệ đất đai mà trước tiên là quan hệ sở hữu để thực hiện các mục tiêu chính trị của mình. Ngày nay, chế độ đó được phát triển thành việc chuyển toàn bộ đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu. Đây là sự phản ánh ở mức độ cao nhất tính thống nhất giữa lợi ích của Nhà nước, với lợi ích của toàn xã hội và lợi ích lâu dài của người lao động. Chế độ sở hữu toàn dân về đất đai được vận hành cùng với chế độ sử dụng đất hợp lí, tiết kiệm sẽ là giải pháp thích hợp nhằm hạn chế đến mức tối đa sự tác động của con người làm suy thoái tài nguyên đất. Ý thức được điều này, Nhà nước ta trong những năm qua đã ban hành nhiều quy định nhằm xác lập quyền và nghĩa vụ cho các chủ thể sử dụng đất, như giao đất cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân để sử dụng ổn định, lâu dài đồng thời đảm bảo những điều kiện cần thiết để bảo vệ, bồi bổ đất đai. Cụ thể, Điều 54 Hiến pháp năm 2013 quy định: "*Tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của luật. Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ*". Có thể nói thời gian sử dụng đất là một trong những yếu tố quyết định mức độ đầu tư và tâm lí sản xuất của người sử dụng đất nhằm giữ gìn, bảo vệ, chống suy thoái đất đồng thời cũng tạo cơ sở cho các chính sách cải tạo đất. Với mục đích từng hộ gia đình sẽ có trách nhiệm trong việc ứng dụng các tiến bộ khoa học kĩ thuật cải tạo đất, làm tăng độ màu mỡ của đất và hiệu quả sử dụng đất, áp dụng các biện pháp chống thoái hoá, bạc màu, chống suy giảm chất lượng đất, Nhà nước đã giao đất đến từng hộ gia đình và cá nhân để họ có thể yên tâm đầu tư nâng cao chất lượng đất và sử dụng ổn định, lâu dài. Ngoài ra, Nhà nước còn ban hành nhiều quy định nhằm kiểm soát suy thoái tài

227

nguyên đất, với những nội dung cơ bản sau đây:

2.1. Những quy định pháp luật về các hoạt động làm tăng khả năng sinh lợi của đất dưới góc độ môi trường

2.1.1. Việc sử dụng tiết kiệm và có hiệu quả nhằm hạn chế tình trạng suy thoái và ô nhiễm tài nguyên đất

Trong bảo vệ tài nguyên đất, một trong những nguyên tắc sử dụng đất đầu tiên được Nhà nước xác định ngay trong khoản 2 Điều 6 Luật đất đai năm 2013 là sử dụng đất phải đảm bảo "*tiết kiệm, có hiệu quả, bảo vệ môi trường và không làm tổn hại đến lợi ích chính đáng của người sử dụng đất xung quanh*". Không những thế, người sử dụng phải thực hiện các biện pháp bảo vệ đất, tuân theo các quy định về bảo vệ môi trường, không làm tổn hại đến lợi ích hợp pháp của các chủ thể sử dụng đất có liên quan.

Bảo vệ môi trường đất là một trong những căn cứ để xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhằm định hướng công tác quản lí, sử dụng đất đai trong tương lai. Một trong những vấn đề được xác định mang tính nguyên tắc khi lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là phải đảm bảo sử dụng đất tiết kiệm và có hiệu quả, khai thác hợp lí tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường. Đây là quy định nhằm đảm bảo việc quản lí và sử dụng đất vừa đem lại hiệu quả kinh tế, vừa góp phần vào việc bảo vệ môi trường theo quan điểm phát triển bền vững.

Mặt khác, đất còn được bảo vệ với tư cách là thành phần quan trọng của môi trường ngay trong các quy định pháp luật về các loại đất cụ thể. Nhà nước không chỉ dừng lại ở các quy định mang tính chung chung và nguyên tắc như trước đây mà đã bắt đầu đi vào các quy định chi tiết, cụ thể hơn và đặt ra các yêu cầu cao hơn đối với nguồn tài nguyên quan trọng này tại Chương 10 Luật đất đai năm 2013.

- Đối với đất chuyên trồng lúa nước, người sử dụng đất có

nguyên đất, với những nội dung cơ bản sau đây:

2.1. Những quy định pháp luật về các hoạt động làm tăng khả năng sinh lợi của đất dưới góc độ môi trường

2.1.1. Việc sử dụng tiết kiệm và có hiệu quả nhằm hạn chế tình trạng suy thoái và ô nhiễm tài nguyên đất

Trong bảo vệ tài nguyên đất, một trong những nguyên tắc sử dụng đất đầu tiên được Nhà nước xác định ngay trong khoản 2 Điều 6 Luật đất đai năm 2013 là sử dụng đất phải đảm bảo "*tiết kiệm, có hiệu quả, bảo vệ môi trường và không làm tổn hại đến lợi ích chính đáng của người sử dụng đất xung quanh*". Không những thế, người sử dụng phải thực hiện các biện pháp bảo vệ đất, tuân theo các quy định về bảo vệ môi trường, không làm tổn hại đến lợi ích hợp pháp của các chủ thể sử dụng đất có liên quan.

Bảo vệ môi trường đất là một trong những căn cứ để xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nhằm định hướng công tác quản lí, sử dụng đất đai trong tương lai. Một trong những vấn đề được xác định mang tính nguyên tắc khi lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là phải đảm bảo sử dụng đất tiết kiệm và có hiệu quả, khai thác hợp lí tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường. Đây là quy định nhằm đảm bảo việc quản lí và sử dụng đất vừa đem lại hiệu quả kinh tế, vừa góp phần vào việc bảo vệ môi trường theo quan điểm phát triển bền vững.

Mặt khác, đất còn được bảo vệ với tư cách là thành phần quan trọng của môi trường ngay trong các quy định pháp luật về các loại đất cụ thể. Nhà nước không chỉ dừng lại ở các quy định mang tính chung chung và nguyên tắc như trước đây mà đã bắt đầu đi vào các quy định chi tiết, cụ thể hơn và đặt ra các yêu cầu cao hơn đối với nguồn tài nguyên quan trọng này tại Chương 10 Luật đất đai năm 2013.

- Đối với đất chuyên trồng lúa nước, người sử dụng đất có

228

trách nhiệm bảo vệ, cải tạo, làm tăng độ màu mỡ của đất, không được chuyển sang sử dụng vào mục đích trồng cây lâu năm, trồng rừng, nuôi trồng thuỷ sản và vào các mục dích phi nông nghiệp nếu không được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép.

- Đối với đất có mặt nước ven biển, các chủ thể sử dụng đất có mặt nước ven biển để nuôi trồng thuỷ sản, sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, làm muối cần tuân theo các quy định của pháp luật như: phải sử dụng đất dúng quy hoạch. kế hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt. Đặc biệt, các chủ thể này phải bảo vệ đất, làm tăng sự bồi tụ dất ven biển cũng như bảo vệ hệ sinh thái, môi trường và cảnh quan…

- Đối với các loại đất chuyên dùng: các chủ thể có nhu cầu sử dụng đất vào các mục đích chuyên dùng như xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh, sử dụng trong hoạt động khoáng sản, sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm… đều phải tuân thủ các quy định của pháp luật về việc bảo vệ tài nguyên đất.

- Đối với các loại đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh, các chủ thể cần xây dựng cho phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng dất chi tiết, quy hoạch xây dựng đô thị, điểm dân cư nông thôn đã được xét duyệt cũng như các quy định về bảo vệ đất với tư cách là một nguồn tài nguyên.

- Đối với đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản, các chủ thể tiến hành hoạt động khoáng sản phải tuân theo các quy định của pháp luật về bảo vệ và cải tạo đất được quy định tại bảo vệ tài nguyên khoáng sản, luật bảo vệ môi trường... Khi kết thúc việc thăm dò, khai thác khoáng sản, người sử dụng đất có trách nhiệm trả lại đất đúng với trạng thái được quy định trong hợp đồng thuê đất từ ban đầu.

- Đối với đất làm nghĩa trang, nghĩa địa, phải được quy hoạch thành khu tập trung, xa khu dân cư, thuận tiện cho việc

trách nhiệm bảo vệ, cải tạo, làm tăng độ màu mỡ của đất, không được chuyển sang sử dụng vào mục đích trồng cây lâu năm, trồng rừng, nuôi trồng thuỷ sản và vào các mục dích phi nông nghiệp nếu không được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép.

- Đối với đất có mặt nước ven biển, các chủ thể sử dụng đất có mặt nước ven biển để nuôi trồng thuỷ sản, sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, làm muối cần tuân theo các quy định của pháp luật như: phải sử dụng đất dúng quy hoạch. kế hoạch sử dụng đất đã được xét duyệt. Đặc biệt, các chủ thể này phải bảo vệ đất, làm tăng sự bồi tụ dất ven biển cũng như bảo vệ hệ sinh thái, môi trường và cảnh quan…

- Đối với các loại đất chuyên dùng: các chủ thể có nhu cầu sử dụng đất vào các mục đích chuyên dùng như xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh, sử dụng trong hoạt động khoáng sản, sản xuất vật liệu xây dựng, làm đồ gốm… đều phải tuân thủ các quy định của pháp luật về việc bảo vệ tài nguyên đất.

- Đối với các loại đất làm mặt bằng xây dựng cơ sở sản xuất kinh doanh, các chủ thể cần xây dựng cho phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng dất chi tiết, quy hoạch xây dựng đô thị, điểm dân cư nông thôn đã được xét duyệt cũng như các quy định về bảo vệ đất với tư cách là một nguồn tài nguyên.

- Đối với đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản, các chủ thể tiến hành hoạt động khoáng sản phải tuân theo các quy định của pháp luật về bảo vệ và cải tạo đất được quy định tại bảo vệ tài nguyên khoáng sản, luật bảo vệ môi trường... Khi kết thúc việc thăm dò, khai thác khoáng sản, người sử dụng đất có trách nhiệm trả lại đất đúng với trạng thái được quy định trong hợp đồng thuê đất từ ban đầu.

- Đối với đất làm nghĩa trang, nghĩa địa, phải được quy hoạch thành khu tập trung, xa khu dân cư, thuận tiện cho việc

229

chôn cất, thăm viếng, đặc biệt là phải hợp vệ sinh và tiết kiệm tài nguyên đất...

- Đối với đất ở tại nông thôn và đất ở tại đô thị, xây dựng khu chung cư: Dối với các loại đất này, các chủ thể sử dụng đất cần tuân theo các quy định pháp luật về bảo vệ tài nguyên đất, bảo vệ môi trường, bảo đảm vệ sinh môi trường và theo hướng cảnh quan hiện đại.

Pháp luật kiểm soát suy thoái môi trường đất còn quy định việc nhập khẩu các chế phẩm sinh học, các chất độc hại, chất phóng xạ, các loài động vật, thực vật, nguồn gen, vi sinh vật có liên quan tới bảo vệ môi trường đất phải được sự đồng ý bằng văn bản của các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường. Quy định này hạn chế tới mức tối đa sự tác động một cách tuỳ tiện của các chủ thể sử dụng đất trong khi họ muốn nhập khẩu các giống loài lạ, các chất có hại cho tài nguyên đất trong quá trình họ tác động vào đất.

2.1.2. Các hoạt động đầu tư lao động, tiền vốn và áp dụng các thành tựu mới vào việc làm tăng hiệu quả sử dụng đất

Trong bối cảnh xã hội hoá công tác bảo vệ môi trường nói chung và công tác bảo vệ môi trường đất nói riêng, nhà nước luôn muốn thu hút sự đóng góp công sức, trí tuệ, tiền bạc và thời gian của nhân dân vào việc bảo vệ nguồn tài nguyên quan trọng này. Điều 9 Luật đất đai năm 2013 quy dịnh Nhà nước có chính sách khuyến khích người sử dụng đất đầu tư lao động, vật tư, tiền vốn và áp dụng thành tựu khoa học kĩ thuật và các công nghệ vào các việc sau đây:

- Bảo vệ, cải tạo, làm tăng độ màu mỡ của đất;
- Khai hoang, phục hoá, lấn biển, dưa diện tích đất trống đồi núi trọc, đất có diện tích đất hoang hoá vào sử dụng;
- Phát triển kết cấu hạ tầng để làm tăng giá trị của đất.

chôn cất, thăm viếng, đặc biệt là phải hợp vệ sinh và tiết kiệm tài nguyên đất...

- Đối với đất ở tại nông thôn và đất ở tại đô thị, xây dựng khu chung cư: Dối với các loại đất này, các chủ thể sử dụng đất cần tuân theo các quy định pháp luật về bảo vệ tài nguyên đất, bảo vệ môi trường, bảo đảm vệ sinh môi trường và theo hướng cảnh quan hiện đại.

Pháp luật kiểm soát suy thoái môi trường đất còn quy định việc nhập khẩu các chế phẩm sinh học, các chất độc hại, chất phóng xạ, các loài động vật, thực vật, nguồn gen, vi sinh vật có liên quan tới bảo vệ môi trường đất phải được sự đồng ý bằng văn bản của các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường. Quy định này hạn chế tới mức tối đa sự tác động một cách tuỳ tiện của các chủ thể sử dụng đất trong khi họ muốn nhập khẩu các giống loài lạ, các chất có hại cho tài nguyên đất trong quá trình họ tác động vào đất.

2.1.2. Các hoạt động đầu tư lao động, tiền vốn và áp dụng các thành tựu mới vào việc làm tăng hiệu quả sử dụng đất

Trong bối cảnh xã hội hoá công tác bảo vệ môi trường nói chung và công tác bảo vệ môi trường đất nói riêng, nhà nước luôn muốn thu hút sự đóng góp công sức, trí tuệ, tiền bạc và thời gian của nhân dân vào việc bảo vệ nguồn tài nguyên quan trọng này. Điều 9 Luật đất đai năm 2013 quy dịnh Nhà nước có chính sách khuyến khích người sử dụng đất đầu tư lao động, vật tư, tiền vốn và áp dụng thành tựu khoa học kĩ thuật và các công nghệ vào các việc sau đây:

- Bảo vệ, cải tạo, làm tăng độ màu mỡ của đất;
- Khai hoang, phục hoá, lấn biển, dưa diện tích đất trống đồi núi trọc, đất có diện tích đất hoang hoá vào sử dụng;
- Phát triển kết cấu hạ tầng để làm tăng giá trị của đất.

230

Một trong những đảm bảo quan trọng cho người sử dụng đất là việc nhà nước có chính sách tạo điều kiện cho những người trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thuỷ sản, làm muối có đất để sản xuất. Mặt khác, nhà nước có chính sách ưu đãi đầu tư, đào tạo nghề, phát triển ngành nghề, tạo việc làm cho lao động ở nông thôn phù hợp với quá trình chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất và chuyển đổi cơ cấu kinh tế nông thôn theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Đảm bảo này làm cho các chủ thể sử dụng đất có thể yên tâm đầu tư lao động, tiền vốn và áp dụng các thành tựu mới vào việc làm tăng hiệu quả sử dụng đất.

Nhà nước cũng khuyến khích các chủ thể đầu tư nghiên cứu, sản xuất, kinh doanh và sử dụng thuốc bảo vệ thực vật có nguồn gốc sinh học ít gây độc hại cho đất và các biện pháp phòng trừ tổng hợp.

Luật đất đai năm 2013 còn ban hành quy định về việc giao đất mà không thu tiền sử dụng đất. Ban hành quy định này, Nhà nước cũng nhằm khuyến khích các chủ thể có thể yên tâm đầu tư vào các hoạt động có lợi cho đất. Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp lao động nông nghiệp, lâm nghiệp, làm muối, nuôi trồng thuỷ sản; các chủ thể sử dụng đất để trồng rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng... đều không phải nộp tiền sử dụng đất.

2.1.3. Việc bảo vệ, cải tạo đất trong khi tiến hành các hoạt động trên đất, phục hồi khi có suy thoái và ô nhiễm đất xảy ra

Có rất nhiều các chủ thể đã và đang tiến hành các hoạt động trên đất. Những hoạt động này thường để lại những hậu quả không tốt đối với tài nguyên đất. Do đó, Nhà nước luôn khuyến khích các tổ chức cá nhân, các hộ gia đình tiến hành mọi biện pháp có thể để làm tăng khả năng sinh lợi trên đất nhưng đồng thời cũng phải chú ý áp dụng các biện pháp nhằm bảo vệ, cải tạo đất khi tiến hành các hoạt động của mình.

Một trong những đảm bảo quan trọng cho người sử dụng đất là việc nhà nước có chính sách tạo điều kiện cho những người trực tiếp sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thuỷ sản, làm muối có đất để sản xuất. Mặt khác, nhà nước có chính sách ưu đãi đầu tư, đào tạo nghề, phát triển ngành nghề, tạo việc làm cho lao động ở nông thôn phù hợp với quá trình chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất và chuyển đổi cơ cấu kinh tế nông thôn theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Đảm bảo này làm cho các chủ thể sử dụng đất có thể yên tâm đầu tư lao động, tiền vốn và áp dụng các thành tựu mới vào việc làm tăng hiệu quả sử dụng đất.

Nhà nước cũng khuyến khích các chủ thể đầu tư nghiên cứu, sản xuất, kinh doanh và sử dụng thuốc bảo vệ thực vật có nguồn gốc sinh học ít gây độc hại cho đất và các biện pháp phòng trừ tổng hợp.

Luật đất đai năm 2013 còn ban hành quy định về việc giao đất mà không thu tiền sử dụng đất. Ban hành quy định này, Nhà nước cũng nhằm khuyến khích các chủ thể có thể yên tâm đầu tư vào các hoạt động có lợi cho đất. Hộ gia đình, cá nhân trực tiếp lao động nông nghiệp, lâm nghiệp, làm muối, nuôi trồng thuỷ sản; các chủ thể sử dụng đất để trồng rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng... đều không phải nộp tiền sử dụng đất.

2.1.3. Việc bảo vệ, cải tạo đất trong khi tiến hành các hoạt động trên đất, phục hồi khi có suy thoái và ô nhiễm đất xảy ra

Có rất nhiều các chủ thể đã và đang tiến hành các hoạt động trên đất. Những hoạt động này thường để lại những hậu quả không tốt đối với tài nguyên đất. Do đó, Nhà nước luôn khuyến khích các tổ chức cá nhân, các hộ gia đình tiến hành mọi biện pháp có thể để làm tăng khả năng sinh lợi trên đất nhưng đồng thời cũng phải chú ý áp dụng các biện pháp nhằm bảo vệ, cải tạo đất khi tiến hành các hoạt động của mình.

231

Nhà nước cũng khuyến khích, hỗ trợ phát triển canh tác nông nghiệp hữu cơ bền vững, sản xuất và sử dụng các loại phân bón hữu cơ, các loại thuốc bảo vệ thực vật thân môi trường - đặc biệt là tài nguyên đất.

Các nguồn tài nguyên nói chung và đất nói riêng cần phải được điều tra, đánh giá trữ lượng, khả năng tái sinh, giá trị kinh tế của đất để làm căn cứ lập quy hoạch sử dụng cũng như mức độ giới hạn cho phép khai thác tài nguyên đất.

Tuy nhiên, trong quá trình tiến hành các hoạt động trên đất, nếu xảy ra tình trạng ô nhiễm môi trường đất, suy thoái nguồn tài nguyên đất, các tổ chức cá nhân cũng cần phải khắc phục. Nhà nước sẽ có trách nhiệm khắc phục suy thoái môi trường đất ở các vùng đất do thiên tai hoặc các nguyên nhân không rõ nguồn gốc gây ra. Nếu để tình trạng suy thoái môi trường dất xảy ra, các tổ chức cá nhân cần áp dụng các biện pháp sau đây:

Thứ nhất, cần xác dịnh các nguyên nhân gây suy thoái và có biện pháp hạn chế hoặc loại bỏ nguyên nhân chính. Đây là biện pháp quan trọng cần phải được thực hiện trước tiên nhằm loại bỏ những nguyên nhân đã và đang làm xấu đi tình trạng của tài nguyên đất.

Thứ hai, phải thực hiện ngay các biện pháp cải tạo đất, làm tăng độ màu mỡ của đất và các biện pháp khác để phục hồi môi trường đất. Tổ chức cá nhân gây ô nhiễm và suy thoái tài nguyên đất phải bồi thường thiệt hại và phải chịu mọi chi phí khắc phục môi trường. Các tổ chức cá nhân khắc phục ô nhiễm, suy thoái và cải tạo môi trường đất không phải do lỗi của mình thì kinh phí được lấy từ các khoản đóng góp, bồi thường của các tổ chức cá nhân gây ra; các khoản thu phí bảo vệ môi trường; từ Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam, Quỹ bảo vệ môi trường ngành, địa phương nơi phải khắc phục, cải tạo.

Nhà nước cũng khuyến khích, hỗ trợ phát triển canh tác nông nghiệp hữu cơ bền vững, sản xuất và sử dụng các loại phân bón hữu cơ, các loại thuốc bảo vệ thực vật thân môi trường - đặc biệt là tài nguyên đất.

Các nguồn tài nguyên nói chung và đất nói riêng cần phải được điều tra, đánh giá trữ lượng, khả năng tái sinh, giá trị kinh tế của đất để làm căn cứ lập quy hoạch sử dụng cũng như mức độ giới hạn cho phép khai thác tài nguyên đất.

Tuy nhiên, trong quá trình tiến hành các hoạt động trên đất, nếu xảy ra tình trạng ô nhiễm môi trường đất, suy thoái nguồn tài nguyên đất, các tổ chức cá nhân cũng cần phải khắc phục. Nhà nước sẽ có trách nhiệm khắc phục suy thoái môi trường đất ở các vùng đất do thiên tai hoặc các nguyên nhân không rõ nguồn gốc gây ra. Nếu để tình trạng suy thoái môi trường dất xảy ra, các tổ chức cá nhân cần áp dụng các biện pháp sau đây:

Thứ nhất, cần xác dịnh các nguyên nhân gây suy thoái và có biện pháp hạn chế hoặc loại bỏ nguyên nhân chính. Đây là biện pháp quan trọng cần phải được thực hiện trước tiên nhằm loại bỏ những nguyên nhân đã và đang làm xấu đi tình trạng của tài nguyên đất.

Thứ hai, phải thực hiện ngay các biện pháp cải tạo đất, làm tăng độ màu mỡ của đất và các biện pháp khác để phục hồi môi trường đất. Tổ chức cá nhân gây ô nhiễm và suy thoái tài nguyên đất phải bồi thường thiệt hại và phải chịu mọi chi phí khắc phục môi trường. Các tổ chức cá nhân khắc phục ô nhiễm, suy thoái và cải tạo môi trường đất không phải do lỗi của mình thì kinh phí được lấy từ các khoản đóng góp, bồi thường của các tổ chức cá nhân gây ra; các khoản thu phí bảo vệ môi trường; từ Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam, Quỹ bảo vệ môi trường ngành, địa phương nơi phải khắc phục, cải tạo.

232

Đối với tài nguyên đất nói riêng và các nguồn tài nguyên khác nói chung, mức độ suy thoái và ô nhiễm có thể được chia thành 3 cấp độ là đặc biệt nghiêm trọng; nghiêm trọng; và đã bị ô nhiễm, suy thoái. Trên cơ sở sự phân chia thành 3 cấp độ này, các tổ chức cá nhân cũng như các cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể áp dụng các phương pháp phục hồi môi trường đất phù hợp và hiệu quả nhất.

Để phục hồi được tình trạng ô nhiễm và suy thoái tài nguyên đất, các cơ quan thông tin đại chúng ở trung ương và địa phương cần có trách nhiệm đưa tin định kì hàng tháng về các khu vực đã xác định bị ô nhiễm, suy thoái nghiêm trọng tại địa phương đó hoặc trong cả nước, tìm ra các nguyên nhân chính gây nên tình trạng ô nhiễm và suy thoái đó để có các biện pháp phù hợp.

Không chỉ có chính sách đối với các hoạt động làm tăng khả năng sinh lợi của đất, Nhà nước còn quy định các hành vi bị nghiêm cấm khi tiến hành các hoạt động trên đất.

2.2. Pháp luật xác định các hành vi bị nghiêm cấm trong khi tiến hành các hoạt động trên đất

Có rất nhiều các hoạt động của các chủ thể đã và đang làm tổn hại tài nguyên đất như các hoạt động nông nghiệp, hoạt động công nghiệp hay các hoạt động khác. Do đó, để bảo vệ tài nguyên cũng như kiểm soát suy thoái và ô nhiễm đất, nhà nước đã ban hành nhiều quy định về việc nghiêm cấm các chủ thể tiến hành các hành vi gây ô nhiễm và thoái hoá đất.

- Đối với các hoạt động nông nghiệp: Các hoạt động nông nghiệp hiện nay đã và đang để lại những hậu quả rất nặng nề cho tài nguyên đất. Việc sử dụng các chế phẩm vi sinh quá tiêu chuẩn cho phép nhiều lần ở hầu khắp các địa phương trong cả nước đã để lại dư lượng hoá chất bảo vệ thực vật trong đất làm đất bị ô nhiễm nghiêm trọng. Mặt khác, do nhu cầu ngày càng tăng của

Đối với tài nguyên đất nói riêng và các nguồn tài nguyên khác nói chung, mức độ suy thoái và ô nhiễm có thể được chia thành 3 cấp độ là đặc biệt nghiêm trọng; nghiêm trọng; và đã bị ô nhiễm, suy thoái. Trên cơ sở sự phân chia thành 3 cấp độ này, các tổ chức cá nhân cũng như các cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể áp dụng các phương pháp phục hồi môi trường đất phù hợp và hiệu quả nhất.

Để phục hồi được tình trạng ô nhiễm và suy thoái tài nguyên đất, các cơ quan thông tin đại chúng ở trung ương và địa phương cần có trách nhiệm đưa tin định kì hàng tháng về các khu vực đã xác định bị ô nhiễm, suy thoái nghiêm trọng tại địa phương đó hoặc trong cả nước, tìm ra các nguyên nhân chính gây nên tình trạng ô nhiễm và suy thoái đó để có các biện pháp phù hợp.

Không chỉ có chính sách đối với các hoạt động làm tăng khả năng sinh lợi của đất, Nhà nước còn quy định các hành vi bị nghiêm cấm khi tiến hành các hoạt động trên đất.

2.2. Pháp luật xác định các hành vi bị nghiêm cấm trong khi tiến hành các hoạt động trên đất

Có rất nhiều các hoạt động của các chủ thể đã và đang làm tổn hại tài nguyên đất như các hoạt động nông nghiệp, hoạt động công nghiệp hay các hoạt động khác. Do đó, để bảo vệ tài nguyên cũng như kiểm soát suy thoái và ô nhiễm đất, nhà nước đã ban hành nhiều quy định về việc nghiêm cấm các chủ thể tiến hành các hành vi gây ô nhiễm và thoái hoá đất.

- Đối với các hoạt động nông nghiệp: Các hoạt động nông nghiệp hiện nay đã và đang để lại những hậu quả rất nặng nề cho tài nguyên đất. Việc sử dụng các chế phẩm vi sinh quá tiêu chuẩn cho phép nhiều lần ở hầu khắp các địa phương trong cả nước đã để lại dư lượng hoá chất bảo vệ thực vật trong đất làm đất bị ô nhiễm nghiêm trọng. Mặt khác, do nhu cầu ngày càng tăng của

233

con người về các sản phẩm nông nghiệp dẫn đến tình trạng thâm canh, tăng vụ quá nhiều làm cho đất bị bạc màu liên tục và không thể tái tạo độ màu mỡ được, ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng cây trồng và gây suy thoái đất. Do đó, pháp luật đã có rất nhiều quy định nhằm hạn chế sự tác động quá mạnh mẽ của con người, đặc biệt là trong nông nghiệp, vào nguồn tài nguyên này như hạn chế sử dụng phân bón hoá học, các loại hoá chất, thuốc bảo vệ thực vật trong canh tác nông nghiệp gây ô nhiễm môi trường đất, nước, làm thoái hoá, biến chất, bạc màu đất, làm suy thoái đa dạng sinh học nông nghiệp...

Luật bảo vệ và kiểm dịch thực vật năm 2013 (như tại Điều 13) còn nghiêm cấm việc sử dụng những biện pháp bảo vệ thực vật có khả năng gây nguy hiểm cho người, cho sinh vật có ích, huỷ hoại môi trường đất và các hệ sinh thái; nghiêm cấm việc đưa những sản phẩm có dư lượng thuốc bảo vệ thực vật quá giới hạn cho phép vào buôn bán, sử dụng gây hại cho tài nguyên đất.

- Đối với các hoạt động công nghiệp: Không được hoặc hạn chế phát triển mới các ngành công nghiệp tiềm ẩn nguy cơ có hại đối với môi trường đất, các ngành công nghiệp hoạt động kém hiệu quả, làm phát sinh nhiều chất thải, gây nguy hại, thoái hoá và ô nhiễm đất.

- Đối với các hoạt động khác: Nhà nước nghiêm cấm hành vi lấn chiếm đất đai, không sử dụng hoặc sử dụng đất không đúng mục đích, vi phạm quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được công bố. Những hành vi này đều tiềm ẩn nguy cơ gây ô nhiễm và suy thoái đất.

Đặc biệt, pháp luật về đất nói riêng và bảo vệ môi trường nói chung đều quy định việc nghiêm cấm mọi hành vi làm huỷ hoại đất. Huỷ hoại đất là hành vi làm biến dạng địa hình, gây ô nhiễm đất; làm mất hoặc làm giảm khả năng sử dụng đất theo mục đích đã được xác định. Mọi hành vi cố ý huỷ hoại đất - nếu

con người về các sản phẩm nông nghiệp dẫn đến tình trạng thâm canh, tăng vụ quá nhiều làm cho đất bị bạc màu liên tục và không thể tái tạo độ màu mỡ được, ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng cây trồng và gây suy thoái đất. Do đó, pháp luật đã có rất nhiều quy định nhằm hạn chế sự tác động quá mạnh mẽ của con người, đặc biệt là trong nông nghiệp, vào nguồn tài nguyên này như hạn chế sử dụng phân bón hoá học, các loại hoá chất, thuốc bảo vệ thực vật trong canh tác nông nghiệp gây ô nhiễm môi trường đất, nước, làm thoái hoá, biến chất, bạc màu đất, làm suy thoái đa dạng sinh học nông nghiệp...

Luật bảo vệ và kiểm dịch thực vật năm 2013 (như tại Điều 13) còn nghiêm cấm việc sử dụng những biện pháp bảo vệ thực vật có khả năng gây nguy hiểm cho người, cho sinh vật có ích, huỷ hoại môi trường đất và các hệ sinh thái; nghiêm cấm việc đưa những sản phẩm có dư lượng thuốc bảo vệ thực vật quá giới hạn cho phép vào buôn bán, sử dụng gây hại cho tài nguyên đất.

- Đối với các hoạt động công nghiệp: Không được hoặc hạn chế phát triển mới các ngành công nghiệp tiềm ẩn nguy cơ có hại đối với môi trường đất, các ngành công nghiệp hoạt động kém hiệu quả, làm phát sinh nhiều chất thải, gây nguy hại, thoái hoá và ô nhiễm đất.

- Đối với các hoạt động khác: Nhà nước nghiêm cấm hành vi lấn chiếm đất đai, không sử dụng hoặc sử dụng đất không đúng mục đích, vi phạm quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được công bố. Những hành vi này đều tiềm ẩn nguy cơ gây ô nhiễm và suy thoái đất.

Đặc biệt, pháp luật về đất nói riêng và bảo vệ môi trường nói chung đều quy định việc nghiêm cấm mọi hành vi làm huỷ hoại đất. Huỷ hoại đất là hành vi làm biến dạng địa hình, gây ô nhiễm đất; làm mất hoặc làm giảm khả năng sử dụng đất theo mục đích đã được xác định. Mọi hành vi cố ý huỷ hoại đất - nếu

234

là người được nhà nước giao đất - đều sẽ bị thu hồi đất theo quy định của pháp luật.

Theo quy định của Luật bảo vệ môi trường năm 2014, các tổ chức, cá nhân không được phép chôn lấp, thải vào đất các chất độc, chất phóng xạ, chất thải và chất nguy hại khác chưa được xử lí để đạt tiêu chuẩn môi trường cho phép (khoản 4, 5 Điều 7). Nhà nước cũng nghiêm cấm hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn, vượt quá quyền hạn hoặc thiếu trách nhiệm của người có thẩm quyền để làm trái các quy định về quản lí và bảo vệ tài nguyên đất.

Trong trường hợp Nhà nước đã giao đất cho các chủ thể sử dụng đất nhưng họ không sử dụng trong thời hạn 12 tháng liền (đối với đất trồng cây hàng năm), 18 tháng liền (đối với đất trồng cây lâu năm), 24 tháng liền (đối với đất trồng rừng) thì đất đó có thể bị thu hồi. Đây là những trường hợp giao đất cho các chủ thể sử dụng vào các mục đích bảo vệ tài nguyên đất, tăng độ che phủ cho đất nhưng nếu trong thời gian dài mà các chủ thể không tiến hành hoạt động theo phương án đã được duyệt thì đều phải chịu trách nhiệm trước nhà nước. Quy định này nhằm buộc các chủ thể phải có trách nhiệm bồi bổ, tôn tạo và phát triển tài nguyên đất.

2.3. Những quy định liên quan tới việc sử dụng các loại hoá chất và chế phẩm vi sinh trên đất

Hoá chất và chế phẩm vi sinh hiện nay đang được sử dụng rộng rãi, thiếu sự kiểm soát chặt chẽ từ phía nhà nước. Tình trạng lạm dụng thuốc để tăng năng suất, đẹp mẫu mã sản phẩm đã dẫn đến hậu quả là ngộ độc thức ăn, để lại những hậu quả tiềm tàng cho đất, nước, không khí... Mặt khác, trong quá trình tiêu hủy các loại chất này phải sử dụng các chất như CO_2, NO_2... mà khi tập trung với hàm lượng cao sẽ ảnh hưởng đến sự thay đổi của thành phần các chất có trong môi trường đất. Việc sử dụng các loại hoá chất và chế phẩm vi sinh trên đất phải tuân thủ theo các quy định

là người được nhà nước giao đất - đều sẽ bị thu hồi đất theo quy định của pháp luật.

Theo quy định của Luật bảo vệ môi trường năm 2014, các tổ chức, cá nhân không được phép chôn lấp, thải vào đất các chất độc, chất phóng xạ, chất thải và chất nguy hại khác chưa được xử lí để đạt tiêu chuẩn môi trường cho phép (khoản 4, 5 Điều 7). Nhà nước cũng nghiêm cấm hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn, vượt quá quyền hạn hoặc thiếu trách nhiệm của người có thẩm quyền để làm trái các quy định về quản lí và bảo vệ tài nguyên đất.

Trong trường hợp Nhà nước đã giao đất cho các chủ thể sử dụng đất nhưng họ không sử dụng trong thời hạn 12 tháng liền (đối với đất trồng cây hàng năm), 18 tháng liền (đối với đất trồng cây lâu năm), 24 tháng liền (đối với đất trồng rừng) thì đất đó có thể bị thu hồi. Đây là những trường hợp giao đất cho các chủ thể sử dụng vào các mục đích bảo vệ tài nguyên đất, tăng độ che phủ cho đất nhưng nếu trong thời gian dài mà các chủ thể không tiến hành hoạt động theo phương án đã được duyệt thì đều phải chịu trách nhiệm trước nhà nước. Quy định này nhằm buộc các chủ thể phải có trách nhiệm bồi bổ, tôn tạo và phát triển tài nguyên đất.

2.3. Những quy định liên quan tới việc sử dụng các loại hoá chất và chế phẩm vi sinh trên đất

Hoá chất và chế phẩm vi sinh hiện nay đang được sử dụng rộng rãi, thiếu sự kiểm soát chặt chẽ từ phía nhà nước. Tình trạng lạm dụng thuốc để tăng năng suất, đẹp mẫu mã sản phẩm đã dẫn đến hậu quả là ngộ độc thức ăn, để lại những hậu quả tiềm tàng cho đất, nước, không khí... Mặt khác, trong quá trình tiêu hủy các loại chất này phải sử dụng các chất như CO_2, NO_2... mà khi tập trung với hàm lượng cao sẽ ảnh hưởng đến sự thay đổi của thành phần các chất có trong môi trường đất. Việc sử dụng các loại hoá chất và chế phẩm vi sinh trên đất phải tuân thủ theo các quy định

235

của pháp luật, theo các nguyên tắc phòng là chính, phát hiện, diệt trừ phải kịp thời, triệt để; bảo đảm hiệu quả phòng, trừ sinh vật gây hại, an toàn sức khoẻ cho người; hạn chế ô nhiễm môi trường đất và giữ gìn cân bằng hệ sinh thái.

Đối với những loại thuốc bảo vệ thực vật được phép sử dụng, ngay khi phát hiện thấy chúng có nguy cơ gây hại cho môi trường thì cũng cần phải khảo nghiệm lại từ đầu như một loại thuốc bảo vệ thực vật mới. Việc sản xuất, gia công, sang chai, đóng gói, dự trữ, bảo quản, vận chuyển, buôn bán, sử dụng và tiêu huỷ thuốc bảo vệ thực vật phải bảo đảm an toàn cho người, cây trồng, vật nuôi và cho môi trường đất.

Đặc biệt, chúng ta cũng đã ban hành danh mục thuốc bảo vệ thực vật được phép sử dụng, hạn chế sử dụng, cấm sử dụng ở Việt Nam qua từng giai đoạn. Trên cơ sở những danh mục này, các tổ chức cá nhân muốn sử dụng các loại hoá chất bảo vệ thực vật phải nắm rõ loại nào được sử dụng, loại nào không được sử dụng hay muốn sử dụng chúng thì phải tuân theo những điều kiện cụ thể... Các loại chất gây hại cho tài nguyên đất như Methyl Bromide cũng nằm trong danh mục các loại chất cấm sử dụng.

Việc sử dụng các loại hoá chất và chế phẩm vi sinh trên đất được pháp luật quy định rất cụ thể và chi tiết. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện chức năng quản lí nhà nước về vấn đề này tại Điều 7, Điều 8 Luật bảo vệ và kiểm dịch thực vật năm 2013 như sau:

Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về bảo vệ và kiểm dịch thực vật trong phạm vi cả nước. Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lí nhà nước về bảo vệ và kiểm dịch thực vật trên phạm vi cả nước. Bên cạnh đó, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện việc quản lí nhà nước về bảo vệ và kiểm dịch thực vật. Uỷ ban nhân dân các

của pháp luật, theo các nguyên tắc phòng là chính, phát hiện, diệt trừ phải kịp thời, triệt để; bảo đảm hiệu quả phòng, trừ sinh vật gây hại, an toàn sức khoẻ cho người; hạn chế ô nhiễm môi trường đất và giữ gìn cân bằng hệ sinh thái.

Đối với những loại thuốc bảo vệ thực vật được phép sử dụng, ngay khi phát hiện thấy chúng có nguy cơ gây hại cho môi trường thì cũng cần phải khảo nghiệm lại từ đầu như một loại thuốc bảo vệ thực vật mới. Việc sản xuất, gia công, sang chai, đóng gói, dự trữ, bảo quản, vận chuyển, buôn bán, sử dụng và tiêu huỷ thuốc bảo vệ thực vật phải bảo đảm an toàn cho người, cây trồng, vật nuôi và cho môi trường đất.

Đặc biệt, chúng ta cũng đã ban hành danh mục thuốc bảo vệ thực vật được phép sử dụng, hạn chế sử dụng, cấm sử dụng ở Việt Nam qua từng giai đoạn. Trên cơ sở những danh mục này, các tổ chức cá nhân muốn sử dụng các loại hoá chất bảo vệ thực vật phải nắm rõ loại nào được sử dụng, loại nào không được sử dụng hay muốn sử dụng chúng thì phải tuân theo những điều kiện cụ thể... Các loại chất gây hại cho tài nguyên đất như Methyl Bromide cũng nằm trong danh mục các loại chất cấm sử dụng.

Việc sử dụng các loại hoá chất và chế phẩm vi sinh trên đất được pháp luật quy định rất cụ thể và chi tiết. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện chức năng quản lí nhà nước về vấn đề này tại Điều 7, Điều 8 Luật bảo vệ và kiểm dịch thực vật năm 2013 như sau:

Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về bảo vệ và kiểm dịch thực vật trong phạm vi cả nước. Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lí nhà nước về bảo vệ và kiểm dịch thực vật trên phạm vi cả nước. Bên cạnh đó, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện việc quản lí nhà nước về bảo vệ và kiểm dịch thực vật. Uỷ ban nhân dân các

236

cấp thực hiện việc quản lí nhà nước và chỉ đạo hoạt động bảo vệ và kiểm dịch thực vật kết hợp với hoạt động khuyến nông trong phạm vi địa phương theo sự phân cấp của Chính phủ.

Ngoài ra, quản lí nhà nước về việc sử dụng các loại hoá chất và chế phẩm vi sinh trên đất còn có lực lượng thanh tra về bảo vệ và kiểm dịch thực vật. Đây là cơ quan thanh tra chuyên ngành. Thanh tra chuyên ngành về bảo vệ và kiểm dịch thực vật có trách nhiệm thanh tra việc chấp hành pháp luật về phòng, trừ sinh vật gây hại tài nguyên thực vật, kiểm dịch thực vật, quản lí thuốc bảo vệ thực vật và kiến nghị các biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ và kiểm dịch thực vật, phòng trừ các tác hại đối với tài nguyên đất.

2.4. Các cơ quan quản lí nhà nước về kiểm soát suy thoái tài nguyên đất

Hệ thống các cơ quan quản lí nhà nước về đất đai được thành lập thống nhất từ trung ương đến cơ sở. Hệ thống các cơ quan này cũng thực hiện chức năng kiểm soát suy thoái tài nguyên đất.

Các cơ quan có thẩm quyền chung về kiểm soát suy thoái tài nguyên đất bao gồm Chính phủ và uỷ ban nhân dân các cấp.

Chính phủ thống nhất việc quản lí chung về đất đai và kiểm soát suy thoái tài nguyên dất trong phạm vi cả nước. Chính phủ sẽ quyết định chính sách cụ thể về bảo vệ, cải thiện và giữ gìn môi trường đất; chỉ đạo tập trung giải quyết tình trạng suy thoái môi trường đất ở các khu vực trọng điểm; kiểm soát ô nhiễm, ứng cứu và khắc phục sự cố môi trường đất.

Uỷ ban nhân dân các cấp chịu trách nhiệm quản lí nhà nước về đất đai trong phạm vi địa phương. Uỷ ban nhân dân các cấp sẽ quyết định việc thực hiện các chính sách về bảo vệ, cải thiện tài nguyên đất của các cơ quan cấp trên, khắc phục sự cố môi trường dất trong phạm vi địa phương.

cấp thực hiện việc quản lí nhà nước và chỉ đạo hoạt động bảo vệ và kiểm dịch thực vật kết hợp với hoạt động khuyến nông trong phạm vi địa phương theo sự phân cấp của Chính phủ.

Ngoài ra, quản lí nhà nước về việc sử dụng các loại hoá chất và chế phẩm vi sinh trên đất còn có lực lượng thanh tra về bảo vệ và kiểm dịch thực vật. Đây là cơ quan thanh tra chuyên ngành. Thanh tra chuyên ngành về bảo vệ và kiểm dịch thực vật có trách nhiệm thanh tra việc chấp hành pháp luật về phòng, trừ sinh vật gây hại tài nguyên thực vật, kiểm dịch thực vật, quản lí thuốc bảo vệ thực vật và kiến nghị các biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ và kiểm dịch thực vật, phòng trừ các tác hại đối với tài nguyên đất.

2.4. Các cơ quan quản lí nhà nước về kiểm soát suy thoái tài nguyên đất

Hệ thống các cơ quan quản lí nhà nước về đất đai được thành lập thống nhất từ trung ương đến cơ sở. Hệ thống các cơ quan này cũng thực hiện chức năng kiểm soát suy thoái tài nguyên đất.

Các cơ quan có thẩm quyền chung về kiểm soát suy thoái tài nguyên đất bao gồm Chính phủ và uỷ ban nhân dân các cấp.

Chính phủ thống nhất việc quản lí chung về đất đai và kiểm soát suy thoái tài nguyên dất trong phạm vi cả nước. Chính phủ sẽ quyết định chính sách cụ thể về bảo vệ, cải thiện và giữ gìn môi trường đất; chỉ đạo tập trung giải quyết tình trạng suy thoái môi trường đất ở các khu vực trọng điểm; kiểm soát ô nhiễm, ứng cứu và khắc phục sự cố môi trường đất.

Uỷ ban nhân dân các cấp chịu trách nhiệm quản lí nhà nước về đất đai trong phạm vi địa phương. Uỷ ban nhân dân các cấp sẽ quyết định việc thực hiện các chính sách về bảo vệ, cải thiện tài nguyên đất của các cơ quan cấp trên, khắc phục sự cố môi trường dất trong phạm vi địa phương.

237

Chủ tịch uỷ ban nhân dân các cấp có trách nhiệm phát hiện, ngăn chặn và xử lí kịp thời những vi phạm pháp luật về bảo vệ và cải tạo đất, kiểm soát suy thoái tài nguyên đất tại địa phương.

Các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn bao gồm:

- Bộ tài nguyên và môi trường là cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc thực hiện chức năng quản lí nhà nước về tài nguyên đất ở trung ương, trình Chính phủ các dự án luật, pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật khác về bảo vệ tài nguyên đất; chịu trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức thực hiện thanh tra về tài nguyên đất trong phạm vi cả nước. Bộ tài nguyên và môi trường thực hiện chức năng thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại tố cáo, chống tiêu cực và xử lí các vi phạm pháp luật về bảo vệ tài nguyên đất trong cả nước, thực hiện việc hợp tác quốc tế trong lĩnh vực bảo vệ và cải tạo tài nguyên đất, tổ chức và chỉ đạo thực hiện kế hoạch nghiên cứu khoa học, ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ trong lĩnh vực bảo vệ tài nguyên đất...

- Tổng cục quản lí đất đai Bộ tài nguyên và môi trường. Đây là cơ quan giúp Bộ tài nguyên và môi trường thực hiện chức năng quản lí nhà nước về chuyên môn đối với tài nguyên đất trong phạm vi cả nước.

- Sở tài nguyên và môi trường là cơ quan quản lí nhà nước về tài nguyên đất ở cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

- Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn và các bộ ngành khác có liên quan như Bộ công an, Bộ quốc phòng... và các cơ quan khác chịu trách nhiệm phối hợp cùng Bộ tài nguyên và môi trường thực hiện chức năng chuyên môn về kiểm soát suy thoái tài nguyên đất.

- Liên quan đến kiểm soát suy thoái tài nguyên đất, thực hiện chức năng thanh tra về bảo vệ và cải tạo đất, thanh tra kiểm tra những vi phạm pháp luật về tài nguyên đất còn có lực lượng thanh

Chủ tịch uỷ ban nhân dân các cấp có trách nhiệm phát hiện, ngăn chặn và xử lí kịp thời những vi phạm pháp luật về bảo vệ và cải tạo đất, kiểm soát suy thoái tài nguyên đất tại địa phương.

Các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn bao gồm:

- Bộ tài nguyên và môi trường là cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc thực hiện chức năng quản lí nhà nước về tài nguyên đất ở trung ương, trình Chính phủ các dự án luật, pháp lệnh và các văn bản quy phạm pháp luật khác về bảo vệ tài nguyên đất; chịu trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức thực hiện thanh tra về tài nguyên đất trong phạm vi cả nước. Bộ tài nguyên và môi trường thực hiện chức năng thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại tố cáo, chống tiêu cực và xử lí các vi phạm pháp luật về bảo vệ tài nguyên đất trong cả nước, thực hiện việc hợp tác quốc tế trong lĩnh vực bảo vệ và cải tạo tài nguyên đất, tổ chức và chỉ đạo thực hiện kế hoạch nghiên cứu khoa học, ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ trong lĩnh vực bảo vệ tài nguyên đất...

- Tổng cục quản lí đất đai Bộ tài nguyên và môi trường. Đây là cơ quan giúp Bộ tài nguyên và môi trường thực hiện chức năng quản lí nhà nước về chuyên môn đối với tài nguyên đất trong phạm vi cả nước.

- Sở tài nguyên và môi trường là cơ quan quản lí nhà nước về tài nguyên đất ở cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

- Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn và các bộ ngành khác có liên quan như Bộ công an, Bộ quốc phòng... và các cơ quan khác chịu trách nhiệm phối hợp cùng Bộ tài nguyên và môi trường thực hiện chức năng chuyên môn về kiểm soát suy thoái tài nguyên đất.

- Liên quan đến kiểm soát suy thoái tài nguyên đất, thực hiện chức năng thanh tra về bảo vệ và cải tạo đất, thanh tra kiểm tra những vi phạm pháp luật về tài nguyên đất còn có lực lượng thanh

238

tra đất đai. Đây là tổ chức thanh tra chuyên ngành về tài nguyên đất. Thanh tra về tài nguyên đất được tổ chức thống nhất trong cả nước, thực hiện thanh tra việc chấp hành pháp luật về bảo vệ và cải tạo tài nguyên đất của người sử dụng đất và các chủ thể khác.

III. XỬ LÍ VI PHẠM PHÁP LUẬT VỀ TÀI NGUYÊN ĐẤT

3.1. Những hành vi vi phạm pháp luật chủ yếu về bảo vệ tài nguyên đất

Trên thực tế, các hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát suy thoái tài nguyênn đất thường diễn ra dưới các dạng chủ yếu sau đây:

- Chôn vùi, thải vào đất các chất thải, chất độc hại, chất thải phóng xạ chưa qua xử lí đạt tiêu chuẩn cho phép vào tài nguyên đất;

- Sử dụng các chế phẩm vi sinh, sử dụng phân bón hoá học, các loại hoá chất, thuốc bảo vệ thực vật trong canh tác nông nghiệp gây ô nhiễm môi trường đất;

- Sử dụng những biện pháp bảo vệ thực vật có khả năng gây nguy hiểm cho người, cho sinh vật có ích, huỷ hoại môi trường đất;

- Sản xuất, gia công, buôn bán các loại thuốc trong danh mục thuốc bảo vệ thực vật cấm sử dụng, hạn chế sử dụng tại Việt Nam gây ô nhiễm và suy thoái tài nguyên đất;

- Huỷ hoại đất. Các chủ thể thường làm biến dạng địa hình, gây ô nhiễm đất; làm mất hoặc làm giảm khả năng sử dụng đất theo mục đích đã được xác định;

- Lợi dụng chức vụ, quyền hạn, vượt quá quyền hạn hoặc thiếu trách nhiệm của người có thẩm quyền để làm trái các quy định về quản lí và bảo vệ tài nguyên đất.

3.2. Các loại trách nhiệm pháp lí cơ bản đối với các hành vi vi phạm

Theo quy định của pháp luật, người nào lấn chiếm đất đai,

tra đất đai. Đây là tổ chức thanh tra chuyên ngành về tài nguyên đất. Thanh tra về tài nguyên đất được tổ chức thống nhất trong cả nước, thực hiện thanh tra việc chấp hành pháp luật về bảo vệ và cải tạo tài nguyên đất của người sử dụng đất và các chủ thể khác.

III. XỬ LÍ VI PHẠM PHÁP LUẬT VỀ TÀI NGUYÊN ĐẤT

3.1. Những hành vi vi phạm pháp luật chủ yếu về bảo vệ tài nguyên đất

Trên thực tế, các hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát suy thoái tài nguyênn đất thường diễn ra dưới các dạng chủ yếu sau đây:

- Chôn vùi, thải vào đất các chất thải, chất độc hại, chất thải phóng xạ chưa qua xử lí đạt tiêu chuẩn cho phép vào tài nguyên đất;

- Sử dụng các chế phẩm vi sinh, sử dụng phân bón hoá học, các loại hoá chất, thuốc bảo vệ thực vật trong canh tác nông nghiệp gây ô nhiễm môi trường đất;

- Sử dụng những biện pháp bảo vệ thực vật có khả năng gây nguy hiểm cho người, cho sinh vật có ích, huỷ hoại môi trường đất;

- Sản xuất, gia công, buôn bán các loại thuốc trong danh mục thuốc bảo vệ thực vật cấm sử dụng, hạn chế sử dụng tại Việt Nam gây ô nhiễm và suy thoái tài nguyên đất;

- Huỷ hoại đất. Các chủ thể thường làm biến dạng địa hình, gây ô nhiễm đất; làm mất hoặc làm giảm khả năng sử dụng đất theo mục đích đã được xác định;

- Lợi dụng chức vụ, quyền hạn, vượt quá quyền hạn hoặc thiếu trách nhiệm của người có thẩm quyền để làm trái các quy định về quản lí và bảo vệ tài nguyên đất.

3.2. Các loại trách nhiệm pháp lí cơ bản đối với các hành vi vi phạm

Theo quy định của pháp luật, người nào lấn chiếm đất đai,

239

không sử dụng đất hoặc sử dụng không đúng mục đích, chuyển mục dích sử dụng đất trái phép, huỷ hoại đất, không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ các nghĩa vụ trước Nhà nước hoặc thực hiện các hành vi vi phạm pháp luật về đất và bảo vệ môi trường đất thì tuỳ theo mức độ vi phạm mà xử lí hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự. Do đó, chủ thể thực hiện các hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát suy thoái tài nguyên đất thông thường phải chịu hai loại trách nhiệm pháp lí cơ bản là trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự.

Trách nhiệm hành chính do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền áp dụng đối với các chủ thể khi họ vi phạm hành chính liên quan đến việc kiểm soát suy thoái tài nguyên đất. Tuy nhiên, trách nhiệm hành chính sẽ được áp dụng cho các chủ thể vi phạm ngay khi chưa có hậu quả xảy ra, hoặc không phụ thuộc vào việc họ đã gây thiệt hại hay chưa. Một số văn bản cụ thể quy định về vấn đề này là: Luật xử lí vi phạm hành chính; Nghị định của Chính phủ số 105/2009/NĐ-CP ngày 11/11/2009 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; Nghị định của Chính phủ số 114/2013/NĐ-CP ngày 3/10/2013 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ và kiểm dịch thực vật; Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường...

Mức phạt tiền cao nhất có thể được áp dụng đối với các hành vi vi phạm là 1 tỉ đồng đối với cá nhân và 2 tỉ đồng đối với tổ chức. Ngoài ra, các chủ thể còn có thể phải chịu các biện pháp khác như bị tước quyền sử dụng Giấy phép có liên quan, bị tịch thu hàng hoá, vật phẩm gây ô nhiễm tài nguyên đất, buộc tiêu huỷ hàng hoá, vật phẩm gây ô nhiễm, thu hồi đất, buộc thực hiện các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường đất do hành vi vi phạm gây ra...

không sử dụng đất hoặc sử dụng không đúng mục đích, chuyển mục dích sử dụng đất trái phép, huỷ hoại đất, không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ các nghĩa vụ trước Nhà nước hoặc thực hiện các hành vi vi phạm pháp luật về đất và bảo vệ môi trường đất thì tuỳ theo mức độ vi phạm mà xử lí hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự. Do đó, chủ thể thực hiện các hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát suy thoái tài nguyên đất thông thường phải chịu hai loại trách nhiệm pháp lí cơ bản là trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự.

Trách nhiệm hành chính do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền áp dụng đối với các chủ thể khi họ vi phạm hành chính liên quan đến việc kiểm soát suy thoái tài nguyên đất. Tuy nhiên, trách nhiệm hành chính sẽ được áp dụng cho các chủ thể vi phạm ngay khi chưa có hậu quả xảy ra, hoặc không phụ thuộc vào việc họ đã gây thiệt hại hay chưa. Một số văn bản cụ thể quy định về vấn đề này là: Luật xử lí vi phạm hành chính; Nghị định của Chính phủ số 105/2009/NĐ-CP ngày 11/11/2009 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; Nghị định của Chính phủ số 114/2013/NĐ-CP ngày 3/10/2013 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ và kiểm dịch thực vật; Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường...

Mức phạt tiền cao nhất có thể được áp dụng đối với các hành vi vi phạm là 1 tỉ đồng đối với cá nhân và 2 tỉ đồng đối với tổ chức. Ngoài ra, các chủ thể còn có thể phải chịu các biện pháp khác như bị tước quyền sử dụng Giấy phép có liên quan, bị tịch thu hàng hoá, vật phẩm gây ô nhiễm tài nguyên đất, buộc tiêu huỷ hàng hoá, vật phẩm gây ô nhiễm, thu hồi đất, buộc thực hiện các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường đất do hành vi vi phạm gây ra...

240

Theo quy định của pháp luật, các tổ chức, cá nhân bị xử phạt phải thi hành ngay quyết định xử phạt kể từ ngày nhận được quyết định xử phạt 5 ngày, các tổ chức bị xử phạt phải xác định lỗi của người trực tiếp gây ra vi phạm hành chính trong khi thi hành phận sự được giao để truy cứu trách nhiệm kỉ luật, trách nhiệm vật chất, trách nhiệm dân sự.

Trách nhiệm hình sự là loại trách nhiệm pháp lí nghiêm khắc nhất được áp dụng đối với các chủ thể khi họ phạm các tội danh được quy định trong Bộ luật hình sự năm 1999, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật hình sự năm 2009. Trong Bộ luật hình sự năm 2009 có một tội danh riêng truy cứu đối với các chủ thể phạm tội liên quan đến kiểm soát suy thoái tài nguyên đất, đó là Điều 182 - Tội gây ô nhiễm môi trường:

"Điều 182. Tội gây ô nhiễm môi trường

1. Người nào thải vào không khí, nguồn nước, đất các chất gây ô nhiễm môi trường, phát tán bức xạ, phóng xạ vượt quá quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về chất thải ở mức độ nghiêm trọng hoặc làm môi trường bị ô nhiễm nghiêm trọng hoặc gây hậu quả nghiêm trọng khác thì bị phạt tiền từ năm mươi triệu đồng đến năm trăm triệu đồng, cải tạo không giam giữ đến ba năm hoặc phạt tù từ sáu tháng đến năm năm.

2. Phạm tội thuộc một trong các trường hợp sau đây, thì bị phạt tù từ ba năm đến mười năm:

a) Có tổ chức;

b) Làm môi trường bị ô nhiễm đặc biệt nghiêm trọng hoặc gây hậu quả rất nghiêm trọng, đặc biệt nghiêm trọng khác.

3. Người phạm tội còn có thể bị phạt tiền từ mười triệu đồng đến một trăm năm mươi triệu đồng, cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc làm công việc nhất định từ một năm đến năm năm."

Theo quy định của pháp luật, các tổ chức, cá nhân bị xử phạt phải thi hành ngay quyết định xử phạt kể từ ngày nhận được quyết định xử phạt 5 ngày, các tổ chức bị xử phạt phải xác định lỗi của người trực tiếp gây ra vi phạm hành chính trong khi thi hành phận sự được giao để truy cứu trách nhiệm kỉ luật, trách nhiệm vật chất, trách nhiệm dân sự.

Trách nhiệm hình sự là loại trách nhiệm pháp lí nghiêm khắc nhất được áp dụng đối với các chủ thể khi họ phạm các tội danh được quy định trong Bộ luật hình sự năm 1999, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật hình sự năm 2009. Trong Bộ luật hình sự năm 2009 có một tội danh riêng truy cứu đối với các chủ thể phạm tội liên quan đến kiểm soát suy thoái tài nguyên đất, đó là Điều 182 - Tội gây ô nhiễm môi trường:

"Điều 182. Tội gây ô nhiễm môi trường

1. Người nào thải vào không khí, nguồn nước, đất các chất gây ô nhiễm môi trường, phát tán bức xạ, phóng xạ vượt quá quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về chất thải ở mức độ nghiêm trọng hoặc làm môi trường bị ô nhiễm nghiêm trọng hoặc gây hậu quả nghiêm trọng khác thì bị phạt tiền từ năm mươi triệu đồng đến năm trăm triệu đồng, cải tạo không giam giữ đến ba năm hoặc phạt tù từ sáu tháng đến năm năm.

2. Phạm tội thuộc một trong các trường hợp sau đây, thì bị phạt tù từ ba năm đến mười năm:

a) Có tổ chức;

b) Làm môi trường bị ô nhiễm đặc biệt nghiêm trọng hoặc gây hậu quả rất nghiêm trọng, đặc biệt nghiêm trọng khác.

3. Người phạm tội còn có thể bị phạt tiền từ mười triệu đồng đến một trăm năm mươi triệu đồng, cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc làm công việc nhất định từ một năm đến năm năm."

241

Ngoài trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự nêu trên, các tổ chức cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát suy thoái tài nguyên đất có thể còn phải chịu trách nhiệm dân sự trong trường hợp có thiệt hại do hành vi của họ gây ra. Người nào có hành vi vi phạm pháp luật về đất đai mà gây thiệt hại cho nhà nước, cho người khác, ngoài việc bị xử lí theo quy định của pháp luật còn phải bồi thường thiệt hại theo mức thiệt hại thực tế.

Mặt khác, theo quy định của pháp luật, đối với người có chức vụ, quyền hạn mà lợi dụng chức vụ quyền hạn làm trái với các quy định của pháp luật về giao đất, cho thuê đất, thu hồi hoặc chuyển mục đích sử dụng đất, thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, thiếu trách nhiệm trong quản lí để xảy ra tình trạng vi phạm pháp luật về bảo vệ tài nguyên đất, gây ô nhiễm và suy thoái đất hoặc có các hành vi khác gây thiệt hại đến tài nguyên đất, đến quyền và nghĩa vụ của chủ thể sử dụng đất thì tuỳ theo tính chất, mức độ vi phạm mà xử lí kỉ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Phân tích khái niệm kiểm soát suy thoái đất.

2. Phân tích các quy định pháp luật về kiểm soát nguồn gây suy thoái đất.

3. Đánh giá những quy định pháp luật về các hoạt động làm tăng khả năng sinh lợi của đất dưới góc độ môi trường.

4. Bình luận về các hành vi bị nghiêm cấm khi tiến hành các hoạt động trên đất.

5. Đánh giá những quy định pháp luật liên quan tới việc sử dụng các loại hoá chất và chế phẩm vi sinh trên đất.

Ngoài trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự nêu trên, các tổ chức cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát suy thoái tài nguyên đất có thể còn phải chịu trách nhiệm dân sự trong trường hợp có thiệt hại do hành vi của họ gây ra. Người nào có hành vi vi phạm pháp luật về đất đai mà gây thiệt hại cho nhà nước, cho người khác, ngoài việc bị xử lí theo quy định của pháp luật còn phải bồi thường thiệt hại theo mức thiệt hại thực tế.

Mặt khác, theo quy định của pháp luật, đối với người có chức vụ, quyền hạn mà lợi dụng chức vụ quyền hạn làm trái với các quy định của pháp luật về giao đất, cho thuê đất, thu hồi hoặc chuyển mục đích sử dụng đất, thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, thiếu trách nhiệm trong quản lí để xảy ra tình trạng vi phạm pháp luật về bảo vệ tài nguyên đất, gây ô nhiễm và suy thoái đất hoặc có các hành vi khác gây thiệt hại đến tài nguyên đất, đến quyền và nghĩa vụ của chủ thể sử dụng đất thì tuỳ theo tính chất, mức độ vi phạm mà xử lí kỉ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Phân tích khái niệm kiểm soát suy thoái đất.

2. Phân tích các quy định pháp luật về kiểm soát nguồn gây suy thoái đất.

3. Đánh giá những quy định pháp luật về các hoạt động làm tăng khả năng sinh lợi của đất dưới góc độ môi trường.

4. Bình luận về các hành vi bị nghiêm cấm khi tiến hành các hoạt động trên đất.

5. Đánh giá những quy định pháp luật liên quan tới việc sử dụng các loại hoá chất và chế phẩm vi sinh trên đất.

242

CHƯƠNG VIII

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT SUY THOÁI RỪNG

I. RỪNG VÀ VẤN ĐỀ SUY THOÁI RỪNG

1.1. Khái niệm và phân loại rừng

"*Rừng là một hệ sinh thái bao gồm quần thể thực vật rừng, động vật rừng, vi sinh vật rừng, đất rừng và các yếu tố môi trường khác, trong đó cây gỗ, tre nứa hoặc hệ thực vật đặc trưng là thành phần chính có độ che phủ của tán rừng từ 0,1 trở lên*".[1] Đây là loại tài nguyên có thể tái tạo và là bộ phận quan trọng của môi trường sinh thái. Hệ sinh thái rừng chiếm khoảng 40% diện tích mặt đất, tương đương với 53 triệu km^2 và tồn tại dưới nhiều hình thái khác nhau, tuỳ theo điều kiện khí hậu, đất đai cũng như cách thức sử dụng, biến cải của con người. Việt Nam là quốc gia có hệ sinh thái rừng tương đối đa dạng, phong phú. Căn cứ vào mục đích sử dụng chủ yếu và đặc điểm sinh thái, hệ sinh thái rừng Việt Nam được phân thành ba loại. Đó là rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất.

1.1.1. Rừng phòng hộ

Rừng phòng hộ được sử dụng chủ yếu để bảo vệ nguồn nước, bảo vệ đất, chống xói mòn, chống sa mạc hoá, hạn chế thiên tai, điều hoà khí hậu, góp phần bảo vệ môi trường. Rừng phòng hộ được phân thành các loại: Rừng phòng hộ đầu nguồn; rừng phòng

(1).Xem: Điều 3 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004.

CHƯƠNG VIII

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT SUY THOÁI RỪNG

I. RỪNG VÀ VẤN ĐỀ SUY THOÁI RỪNG

1.1. Khái niệm và phân loại rừng

"Rừng là một hệ sinh thái bao gồm quần thể thực vật rừng, động vật rừng, vi sinh vật rừng, đất rừng và các yếu tố môi trường khác, trong đó cây gỗ, tre nứa hoặc hệ thực vật đặc trưng là thành phần chính có độ che phủ của tán rừng từ 0,1 trở lên".[1] Đây là loại tài nguyên có thể tái tạo và là bộ phận quan trọng của môi trường sinh thái. Hệ sinh thái rừng chiếm khoảng 40% diện tích mặt đất, tương đương với 53 triệu km^2 và tồn tại dưới nhiều hình thái khác nhau, tuỳ theo điều kiện khí hậu, đất đai cũng như cách thức sử dụng, biến cải của con người. Việt Nam là quốc gia có hệ sinh thái rừng tương đối đa dạng, phong phú. Căn cứ vào mục đích sử dụng chủ yếu và đặc điểm sinh thái, hệ sinh thái rừng Việt Nam được phân thành ba loại. Đó là rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất.

1.1.1. Rừng phòng hộ

Rừng phòng hộ được sử dụng chủ yếu để bảo vệ nguồn nước, bảo vệ đất, chống xói mòn, chống sa mạc hoá, hạn chế thiên tai, điều hoà khí hậu, góp phần bảo vệ môi trường. Rừng phòng hộ được phân thành các loại: Rừng phòng hộ đầu nguồn; rừng phòng

(1).Xem: Điều 3 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004.

243

hộ chắn gió, chắn cát bay; rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển; rừng phòng hộ bảo vệ môi trường. Cụ thể là:

- Rừng phòng hộ đầu nguồn: Đây là những diện tích rừng thường tập trung ở thượng nguồn các dòng sông. Nó có tác dụng điều tiết nguồn nước để hạn chế lũ lụt, cung cấp nước cho các dòng chảy và hồ trong mùa khô, hạn chế xói mòn, bảo vệ đất, hạn chế bồi lấp các lòng sông, hồ...

- Rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay: Loại rừng này có tác dụng chủ yếu là phòng hộ nông nghiệp, bảo vệ các khu dân cư, các khu đô thị, các vùng sản xuất và các công trình khác. Rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay thường tập trung ở ven biển.

- Rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển: Đây là loại rừng mọc tự nhiên hoặc được gây trồng ở cửa các dòng sông và được sử dụng chủ yếu để ngăn sóng, bảo vệ các công trình ven biển, cố định bùn cát lắng động để hình thành các vùng đất mới.

- Rừng phòng hộ bảo vệ môi trường: Đây là các dải rừng đã và đang được trồng xung quanh các khu dân cư, các khu công nghiệp, các đô thị lớn với chức năng chính là điều hoà khí hậu, bảo vệ môi trường sinh thái ở những khu vực đó và kết hợp phục vụ nghỉ ngơi, du lịch.

1.1.2. Rừng đặc dụng

Rừng đặc dụng được sử dụng chủ yếu để bảo tồn thiên nhiên, mẫu chuẩn hệ sinh thái rừng của quốc gia, nguồn gen sinh vật rừng; nghiên cứu khoa học; bảo vệ di tích lịch sử, văn hoá và danh lam thắng cảnh; phục vụ nghỉ ngơi, du lịch, kết hợp phòng hộ, góp phần bảo vệ môi trường. Rừng đặc dụng bao gồm: vườn quốc gia; khu bảo tồn thiên nhiên; khu bảo vệ cảnh quan; khu rừng nghiên cứu thực nghiệm khoa học. Cụ thể là:

- Vườn quốc gia: Vườn quốc gia là vùng đất tự nhiên được

hộ chắn gió, chắn cát bay; rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển; rừng phòng hộ bảo vệ môi trường. Cụ thể là:

- Rừng phòng hộ đầu nguồn: Đây là những diện tích rừng thường tập trung ở thượng nguồn các dòng sông. Nó có tác dụng điều tiết nguồn nước để hạn chế lũ lụt, cung cấp nước cho các dòng chảy và hồ trong mùa khô, hạn chế xói mòn, bảo vệ đất, hạn chế bồi lấp các lòng sông, hồ...

- Rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay: Loại rừng này có tác dụng chủ yếu là phòng hộ nông nghiệp, bảo vệ các khu dân cư, các khu đô thị, các vùng sản xuất và các công trình khác. Rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay thường tập trung ở ven biển.

- Rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển: Đây là loại rừng mọc tự nhiên hoặc được gây trồng ở cửa các dòng sông và được sử dụng chủ yếu để ngăn sóng, bảo vệ các công trình ven biển, cố định bùn cát lắng động để hình thành các vùng đất mới.

- Rừng phòng hộ bảo vệ môi trường: Đây là các dải rừng đã và đang được trồng xung quanh các khu dân cư, các khu công nghiệp, các đô thị lớn với chức năng chính là điều hoà khí hậu, bảo vệ môi trường sinh thái ở những khu vực đó và kết hợp phục vụ nghỉ ngơi, du lịch.

1.1.2. Rừng đặc dụng

Rừng đặc dụng được sử dụng chủ yếu để bảo tồn thiên nhiên, mẫu chuẩn hệ sinh thái rừng của quốc gia, nguồn gen sinh vật rừng; nghiên cứu khoa học; bảo vệ di tích lịch sử, văn hoá và danh lam thắng cảnh; phục vụ nghỉ ngơi, du lịch, kết hợp phòng hộ, góp phần bảo vệ môi trường. Rừng đặc dụng bao gồm: vườn quốc gia; khu bảo tồn thiên nhiên; khu bảo vệ cảnh quan; khu rừng nghiên cứu thực nghiệm khoa học. Cụ thể là:

- Vườn quốc gia: Vườn quốc gia là vùng đất tự nhiên được

244

thành lập để bảo vệ lâu dài một hoặc nhiều hệ sinh thái và đáp ứng đầy đủ các yêu cầu sau: Là vùng đất tự nhiên bao gồm mẫu chuẩn hệ sinh thái cơ bản; các nét đặc trưng về sinh cảnh của các loài động, thực vật; các khu rừng có giá trị cao về khoa học, giáo dục và du lịch. Đồng thời đây cũng phải là vùng đất tự nhiên đủ rộng để chứa đựng được một hay nhiều hệ sinh thái và không bị thay đổi bởi những tác động xấu của con người; có tỉ lệ diện tích hệ sinh thái tự nhiên cần phải bảo tồn phải đạt 70% trở lên; có điều kiện về giao thông tương đối thuận lợi.

- Khu bảo tồn thiên nhiên: Đây là khu vực gồm khu dự trữ thiên nhiên và khu bảo tồn loài - sinh cảnh.

+ Khu dự trữ thiên nhiên: Đây là vùng đất tự nhiên có dự trữ tài nguyên thiên nhiên và tính đa dạng sinh học cao và được thành lập với mục đích chủ yếu là bảo đảm diễn thế tự nhiên, phục vụ nghiên cứu khoa học. Một vùng đất chỉ được xác định là khu dự trữ tự nhiên khi thoả mãn các điều kiện như: Có hệ sinh thái tự nhiên tiêu biểu, còn giữ các đặc trưng cơ bản của tự nhiên, ít bị tác động có hại của con người; có hệ động thực vật đa dạng hoặc có các loài đặc hữu đang sinh sống; có tỉ lệ diện tích hệ sinh thái tự nhiên cần bảo tồn đạt từ 70% trở lên và đảm bảo tránh được sự tác động trực tiếp của con người.

+ Khu bảo tồn các loài - sinh cảnh: Đây là vùng đất tự nhiên được quản lí bảo vệ nhằm bảo đảm môi trường sống cho một hoặc nhiều loài động, thực vật đặc hữu, quý hiếm. Vùng đất này phải đảm bảo là nơi đóng vai trò quan trọng trong bảo tồn thiên nhiên, duy trì cuộc sống và sự phát triển của các loài; là nơi cư trú hoặc nơi có các loài động vật hoang dã quý hiếm...

- Khu bảo vệ cảnh quan: Là khu vực bao gồm một hay nhiều

thành lập để bảo vệ lâu dài một hoặc nhiều hệ sinh thái và đáp ứng đầy đủ các yêu cầu sau: Là vùng đất tự nhiên bao gồm mẫu chuẩn hệ sinh thái cơ bản; các nét đặc trưng về sinh cảnh của các loài động, thực vật; các khu rừng có giá trị cao về khoa học, giáo dục và du lịch. Đồng thời đây cũng phải là vùng đất tự nhiên đủ rộng để chứa đựng được một hay nhiều hệ sinh thái và không bị thay đổi bởi những tác động xấu của con người; có tỉ lệ diện tích hệ sinh thái tự nhiên cần phải bảo tồn phải đạt 70% trở lên; có điều kiện về giao thông tương đối thuận lợi.

- Khu bảo tồn thiên nhiên: Đây là khu vực gồm khu dự trữ thiên nhiên và khu bảo tồn loài - sinh cảnh.

+ Khu dự trữ thiên nhiên: Đây là vùng đất tự nhiên có dự trữ tài nguyên thiên nhiên và tính đa dạng sinh học cao và được thành lập với mục đích chủ yếu là bảo đảm diễn thế tự nhiên, phục vụ nghiên cứu khoa học. Một vùng đất chỉ được xác định là khu dự trữ tự nhiên khi thoả mãn các điều kiện như: Có hệ sinh thái tự nhiên tiêu biểu, còn giữ các đặc trưng cơ bản của tự nhiên, ít bị tác động có hại của con người; có hệ động thực vật đa dạng hoặc có các loài đặc hữu đang sinh sống; có tỉ lệ diện tích hệ sinh thái tự nhiên cần bảo tồn đạt từ 70% trở lên và đảm bảo tránh được sự tác động trực tiếp của con người.

+ Khu bảo tồn các loài - sinh cảnh: Đây là vùng đất tự nhiên được quản lí bảo vệ nhằm bảo đảm môi trường sống cho một hoặc nhiều loài động, thực vật đặc hữu, quý hiếm. Vùng đất này phải đảm bảo là nơi đóng vai trò quan trọng trong bảo tồn thiên nhiên, duy trì cuộc sống và sự phát triển của các loài; là nơi cư trú hoặc nơi có các loài động vật hoang dã quý hiếm...

- Khu bảo vệ cảnh quan: Là khu vực bao gồm một hay nhiều

245

cảnh quan có giá trị thẩm mĩ tiêu biểu và có giá trị văn hoá, lịch sử nhằm phục vụ cho các hoạt động văn hoá du lịch hoặc để nghiên cứu - thí nghiệm, bao gồm:

+ Khu vực có các thắng cảnh trên đất liền, ven biển hay hải đảo;

+ Khu vực có các di tích lịch sử đã được xếp hạng hoặc có các cảnh quan như hang động, nham thạch... và khu vực riêng mang tính lịch sử truyền thống của nhân dân địa phương.

- Khu rừng nghiên cứu, thực nghiệm khoa học: Đây là khu vực dành riêng cho các hoạt động nghiên cứu khoa học hoặc dành riêng cho nghiên cứu thí nghiệm.

1.1.3. Rừng sản xuất

Rừng sản xuất được sử dụng chủ yếu để kinh doanh gỗ, lâm sản ngoài gỗ và kết hợp phòng hộ, góp phần bảo vệ môi trường. Căn cứ vào nguồn gốc hình thành, rừng sản xuất được phân ra các loại như sau:

- Rừng sản xuất là rừng tự nhiên gồm có: Rừng tự nhiên và rừng được phục hồi bằng biện pháp khoanh nuôi xúc tiến tái sinh tự nhiên; căn cứ vào trữ lượng bình quân trên một hecta rừng tự nhiên được chia thành rừng giầu, rừng trung bình và rừng nghèo.

- Rừng sản xuất là rừng trồng gồm có: Rừng trồng bằng vốn ngân sách nhà nước và rừng trồng bằng vốn chủ rừng tự đầu tư (vốn tự có, vốn vay, vốn liên doanh, liên kết không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước) có hỗ trợ của Nhà nước và các nguồn khác.

- Rừng giống gồm có: Rừng giống được chuyển hoá từ rừng tự nhiên hoặc từ rừng trồng; rừng giống là rừng trồng và vườn giống.

Như vậy, có thể thấy dưới góc độ pháp lí, hệ sinh thái rừng Việt Nam được phân chia thành ba loại chính là: Rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất. Việc phân chia này mang ý nghĩa

cảnh quan có giá trị thẩm mĩ tiêu biểu và có giá trị văn hoá, lịch sử nhằm phục vụ cho các hoạt động văn hoá du lịch hoặc để nghiên cứu - thí nghiệm, bao gồm:

+ Khu vực có các thắng cảnh trên đất liền, ven biển hay hải đảo;

+ Khu vực có các di tích lịch sử đã được xếp hạng hoặc có các cảnh quan như hang động, nham thạch... và khu vực riêng mang tính lịch sử truyền thống của nhân dân địa phương.

- Khu rừng nghiên cứu, thực nghiệm khoa học: Đây là khu vực dành riêng cho các hoạt động nghiên cứu khoa học hoặc dành riêng cho nghiên cứu thí nghiệm.

1.1.3. Rừng sản xuất

Rừng sản xuất được sử dụng chủ yếu để kinh doanh gỗ, lâm sản ngoài gỗ và kết hợp phòng hộ, góp phần bảo vệ môi trường. Căn cứ vào nguồn gốc hình thành, rừng sản xuất được phân ra các loại như sau:

- Rừng sản xuất là rừng tự nhiên gồm có: Rừng tự nhiên và rừng được phục hồi bằng biện pháp khoanh nuôi xúc tiến tái sinh tự nhiên; căn cứ vào trữ lượng bình quân trên một hecta rừng tự nhiên được chia thành rừng giầu, rừng trung bình và rừng nghèo.

- Rừng sản xuất là rừng trồng gồm có: Rừng trồng bằng vốn ngân sách nhà nước và rừng trồng bằng vốn chủ rừng tự đầu tư (vốn tự có, vốn vay, vốn liên doanh, liên kết không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước) có hỗ trợ của Nhà nước và các nguồn khác.

- Rừng giống gồm có: Rừng giống được chuyển hoá từ rừng tự nhiên hoặc từ rừng trồng; rừng giống là rừng trồng và vườn giống.

Như vậy, có thể thấy dưới góc độ pháp lí, hệ sinh thái rừng Việt Nam được phân chia thành ba loại chính là: Rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất. Việc phân chia này mang ý nghĩa

246

hết sức quan trọng trong công tác kiểm soát suy thoái tài nguyên rừng. Bởi lẽ, mỗi loại rừng đều có chức năng sử dụng cũng như đặc điểm sinh thái riêng. Chúng ta chỉ có thể bảo vệ và phát triển vốn rừng quốc gia khi tác động đến chúng theo đúng những quy luật vốn có. Cũng chính vì thế mà các hoạt động của con người tác động đến mỗi loại rừng khác nhau cần được điều chỉnh bởi những quy chế pháp lí không giống nhau.

1.2. Kiểm soát suy thoái rừng

Kiểm soát suy thoái rừng có thể được hiểu là toàn bộ hoạt động của các cơ quan nhà nước cũng như của các tổ chức, cá nhân trong quản lí, khai thác, sử dụng rừng, đất trồng rừng nhằm kiểm soát và cải thiện tình trạng suy giảm cả về số lượng và chất lượng rừng trên phạm vi cả nước. Những hoạt động này khá phong phú và đa dạng như: Xây dựng và tổ chức thực hiện các chiến lược, chính sách pháp luật về bảo vệ rừng, đất trồng rừng; thanh tra, kiểm tra việc thực hiện pháp luật về bảo vệ rừng... song cần kể đến một số hoạt động kiểm soát cơ bản sau đây:

- Kiểm soát suy thoái rừng thông qua hoạt động lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng. Thực hiện hoạt động này, các cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ rừng có thể xác định một cách chính xác diện tích rừng hiện có trên phạm vi toàn quốc cũng như hiện trạng của nó. Đó chính là cơ sở thực tiễn để kiểm soát tình trạng suy giảm diện tích rừng và định hướng cho việc phát triển vốn rừng quốc gia trong tương lai.

- Kiểm soát suy thoái rừng thông qua hoạt động giao, cho thuê và thu hồi rừng, đất trồng rừng. Điều đó có thể được hiểu, trước hết Nhà nước, thông qua một số chủ thể đại diện của mình có thể tiến hành giao rừng cho các tổ chức, cá nhân quản lí và đầu tư phát triển những diện tích rừng nhất định tuỳ theo điều

hết sức quan trọng trong công tác kiểm soát suy thoái tài nguyên rừng. Bởi lẽ, mỗi loại rừng đều có chức năng sử dụng cũng như đặc điểm sinh thái riêng. Chúng ta chỉ có thể bảo vệ và phát triển vốn rừng quốc gia khi tác động đến chúng theo đúng những quy luật vốn có. Cũng chính vì thế mà các hoạt động của con người tác động đến mỗi loại rừng khác nhau cần được điều chỉnh bởi những quy chế pháp lí không giống nhau.

1.2. Kiểm soát suy thoái rừng

Kiểm soát suy thoái rừng có thể được hiểu là toàn bộ hoạt động của các cơ quan nhà nước cũng như của các tổ chức, cá nhân trong quản lí, khai thác, sử dụng rừng, đất trồng rừng nhằm kiểm soát và cải thiện tình trạng suy giảm cả về số lượng và chất lượng rừng trên phạm vi cả nước. Những hoạt động này khá phong phú và đa dạng như: Xây dựng và tổ chức thực hiện các chiến lược, chính sách pháp luật về bảo vệ rừng, đất trồng rừng; thanh tra, kiểm tra việc thực hiện pháp luật về bảo vệ rừng... song cần kể đến một số hoạt động kiểm soát cơ bản sau đây:

- Kiểm soát suy thoái rừng thông qua hoạt động lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng. Thực hiện hoạt động này, các cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ rừng có thể xác định một cách chính xác diện tích rừng hiện có trên phạm vi toàn quốc cũng như hiện trạng của nó. Đó chính là cơ sở thực tiễn để kiểm soát tình trạng suy giảm diện tích rừng và định hướng cho việc phát triển vốn rừng quốc gia trong tương lai.

- Kiểm soát suy thoái rừng thông qua hoạt động giao, cho thuê và thu hồi rừng, đất trồng rừng. Điều đó có thể được hiểu, trước hết Nhà nước, thông qua một số chủ thể đại diện của mình có thể tiến hành giao rừng cho các tổ chức, cá nhân quản lí và đầu tư phát triển những diện tích rừng nhất định tuỳ theo điều

247

kiện, khả năng và nhu cầu của họ. Thông qua hoạt động này, Nhà nước có thể kiểm soát tốt tình trạng suy thoái rừng trên phạm vi cả nước.

- Kiểm soát suy thoái từng loại rừng thông qua những quy chế pháp lí riờng. Điều dó có thể được lí giải bởi mỗi loại rừng dều có đặc điểm sinh thái và chức năng sử dụng riêng. Chúng chỉ có thể được bảo tồn và phát triển khi được khai thác một cách hợp lí, phù hợp với các đặc điểm đó. Theo các quy chế pháp lí này, chủ rừng nói riêng và các tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng rừng nói chung sẽ thực hiện tự kiểm soát suy thoái rừng thông qua việc tuân thủ nghiêm ngặt những nghĩa vụ về khai thác, bảo vệ và sử dụng rừng. Như vậy, rừng được khai thác, sử dụng đúng mục dích, đúng theo các quy luật tự nhiên vốn có của nó, ngăn ngừa dược tình trạng làm suy thoái rừng đồng thời đảm bảo phát triển bền vững vốn rừng quốc gia.

- Kiểm soát suy thoái rừng thông qua hoạt động kiểm soát suy thoái động, thực vật rừng hoang dó quý hiếm. Hoạt động này sẽ góp phần kiểm soát được tình trạng suy giảm về số lượng và chất lượng của các giống loài động, thực vật rừng quý hiếm, đảm bảo cho sự cân bằng tự nhiên của rừng nói riêng và sự cân bằng sinh thái nói chung.

- Kiểm soát suy thoái rừng thông qua việc thiết lập hệ thống cơ quan quản lí, bảo vệ rừng từ trung ương đến địa phương. Đây là các cơ quan chịu trách nhiệm chỉ đạo và tổ chức thực hiện các hoạt động kiểm soát suy thoái rừng trên phạm vi cả nước cũng như ở các địa phương. Hiệu quả của công tác kiểm soát suy thoái rừng phụ thuộc rất lớn vào hiệu quả hoạt dộng của hệ thống cơ quan này.

kiện, khả năng và nhu cầu của họ. Thông qua hoạt động này, Nhà nước có thể kiểm soát tốt tình trạng suy thoái rừng trên phạm vi cả nước.

- Kiểm soát suy thoái từng loại rừng thông qua những quy chế pháp lí riờng. Điều dó có thể được lí giải bởi mỗi loại rừng dều có đặc điểm sinh thái và chức năng sử dụng riêng. Chúng chỉ có thể được bảo tồn và phát triển khi được khai thác một cách hợp lí, phù hợp với các đặc điểm đó. Theo các quy chế pháp lí này, chủ rừng nói riêng và các tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng rừng nói chung sẽ thực hiện tự kiểm soát suy thoái rừng thông qua việc tuân thủ nghiêm ngặt những nghĩa vụ về khai thác, bảo vệ và sử dụng rừng. Như vậy, rừng được khai thác, sử dụng đúng mục dích, đúng theo các quy luật tự nhiên vốn có của nó, ngăn ngừa dược tình trạng làm suy thoái rừng đồng thời đảm bảo phát triển bền vững vốn rừng quốc gia.

- Kiểm soát suy thoái rừng thông qua hoạt động kiểm soát suy thoái động, thực vật rừng hoang dó quý hiếm. Hoạt động này sẽ góp phần kiểm soát được tình trạng suy giảm về số lượng và chất lượng của các giống loài động, thực vật rừng quý hiếm, đảm bảo cho sự cân bằng tự nhiên của rừng nói riêng và sự cân bằng sinh thái nói chung.

- Kiểm soát suy thoái rừng thông qua việc thiết lập hệ thống cơ quan quản lí, bảo vệ rừng từ trung ương đến địa phương. Đây là các cơ quan chịu trách nhiệm chỉ đạo và tổ chức thực hiện các hoạt động kiểm soát suy thoái rừng trên phạm vi cả nước cũng như ở các địa phương. Hiệu quả của công tác kiểm soát suy thoái rừng phụ thuộc rất lớn vào hiệu quả hoạt dộng của hệ thống cơ quan này.

248

II. PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT SUY THOÁI RỪNG

2.1. Pháp luật về hoạt động lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng; thống kê theo dõi diễn biến tài nguyên rừng

2.1.1. Lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng[1]

Lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng có thể được coi là hoạt động khá quan trọng của các cơ quan quản lí nhà nước để thực hiện kiểm soát tình trạng suy thoái rừng trên phạm vi cả nước cũng như ở từng địa phương. Hoạt động này được tiến hành trên cơ sở các nguyên tắc cơ bản sau:

- Quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng phải được xây dựng phù hợp với chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội, quốc phòng an ninh; phù hợp với quy hoạch kế hoạch sử dụng đất.

- Đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ đối với quy hoạch, kế hoạch bảo vệ rừng của các cấp; đảm bảo dân chủ, công khai.

- Đảm bảo khai thác, sử dụng tiết kiệm, bền vững có hiệu quả tài nguyên rừng, đất rừng, bảo vệ hệ sinh thái rừng, bảo vệ di tích lịch sử, văn hoá và danh lam thắng cảnh.

Để đảm bảo mục tiêu định hướng cũng như mục đích kiểm soát tốt tình trạng suy thoái rừng, quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng phải đảm bảo một số nội dung cơ bản như: tổng hợp, phân tích tình hình điều kiện tự nhiên, hiện trạng tài nguyên rừng; đánh giá được tình hình thực hiện quy hoạch, kế hoạch lần trước; xác định các biện pháp quản lí, bảo vệ, sử dụng và phát triển các loại rừng... Các bản quy hoạch, kế hoạch này sẽ được cơ

(1).Xem: Mục 1 Chương II Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 và Chương II Nghị định của Chính phủ số 23/2006/NĐ-CP ngày 03/3/2006 về thi hành Luật bảo vệ và phát triển rừng.

II. PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT SUY THOÁI RỪNG

2.1. Pháp luật về hoạt động lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng; thống kê theo dõi diễn biến tài nguyên rừng

2.1.1. Lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng[1]

Lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng có thể được coi là hoạt động khá quan trọng của các cơ quan quản lí nhà nước để thực hiện kiểm soát tình trạng suy thoái rừng trên phạm vi cả nước cũng như ở từng địa phương. Hoạt động này được tiến hành trên cơ sở các nguyên tắc cơ bản sau:

- Quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng phải được xây dựng phù hợp với chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội, quốc phòng an ninh; phù hợp với quy hoạch kế hoạch sử dụng đất.

- Đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ đối với quy hoạch, kế hoạch bảo vệ rừng của các cấp; đảm bảo dân chủ, công khai.

- Đảm bảo khai thác, sử dụng tiết kiệm, bền vững có hiệu quả tài nguyên rừng, đất rừng, bảo vệ hệ sinh thái rừng, bảo vệ di tích lịch sử, văn hoá và danh lam thắng cảnh.

Để đảm bảo mục tiêu định hướng cũng như mục đích kiểm soát tốt tình trạng suy thoái rừng, quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng phải đảm bảo một số nội dung cơ bản như: tổng hợp, phân tích tình hình điều kiện tự nhiên, hiện trạng tài nguyên rừng; đánh giá được tình hình thực hiện quy hoạch, kế hoạch lần trước; xác định các biện pháp quản lí, bảo vệ, sử dụng và phát triển các loại rừng... Các bản quy hoạch, kế hoạch này sẽ được cơ

(1).Xem: Mục 1 Chương II Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 và Chương II Nghị định của Chính phủ số 23/2006/NĐ-CP ngày 03/3/2006 về thi hành Luật bảo vệ và phát triển rừng.

249

quan quản lí nhà nước về rừng lập và phải được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Cụ thể là:

- Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng trên phạm vi cả nước. Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền phê duyệt bản quy hoạch, kế hoạch này.

- Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của địa phương. Thẩm quyền phê duyệt các quy hoạch, kế hoạch này được quy định cho chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố sau khi có ý kiến thẩm định của bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn và được hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua.

- Uỷ ban nhân dân huyện, quận, thị xã thành phố thuộc tỉnh tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của địa phương và được uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phê duyệt.

- Uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của địa phương theo sự hướng dẫn và phê duyệt của uỷ ban nhân dân cấp trên trực tiếp.

Ngoài ra, khi có những thay đổi nhất định trong mục tiêu chung về phát triển kinh tế xã hội, an ninh quốc phòng của đất nước; do yêu cầu cấp bách của của việc thực hiện các nhiệm vụ kinh tế xã hội hay khi có sự điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của cấp trên trực tiếp thì quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng đã được phê duyệt cũng phải được điều chỉnh cho phù hợp và phải được công bố công khai.

quan quản lí nhà nước về rừng lập và phải được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Cụ thể là:

- Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng trên phạm vi cả nước. Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền phê duyệt bản quy hoạch, kế hoạch này.

- Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của địa phương. Thẩm quyền phê duyệt các quy hoạch, kế hoạch này được quy định cho chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố sau khi có ý kiến thẩm định của bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn và được hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua.

- Uỷ ban nhân dân huyện, quận, thị xã thành phố thuộc tỉnh tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của địa phương và được uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phê duyệt.

- Uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của địa phương theo sự hướng dẫn và phê duyệt của uỷ ban nhân dân cấp trên trực tiếp.

Ngoài ra, khi có những thay đổi nhất định trong mục tiêu chung về phát triển kinh tế xã hội, an ninh quốc phòng của đất nước; do yêu cầu cấp bách của của việc thực hiện các nhiệm vụ kinh tế xã hội hay khi có sự điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của cấp trên trực tiếp thì quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng đã được phê duyệt cũng phải được điều chỉnh cho phù hợp và phải được công bố công khai.

250

2.1.2. Thống kê, theo dõi diễn biến tài nguyên rừng[1]

Thống kê, theo dõi diễn biến tài nguyên rừng rừng là việc ghi chép, tổng hợp diện tích trạng thái các loại rừng trên sổ sách và tổng hợp, đánh giá trên thực địa về hiện trạng rừng tại thời điểm thống kê và tình hình biến động về rừng giữa hai lần thống kê. Hoạt động này sẽ giúp các cơ quan quản lí nhà nước về rừng có thể kiểm soát được một cách thường xuyên tình trạng suy thoái rừng trên phạm vi cả nước cũng như ở từng địa phương.

- Việc thống kê, theo dõi diễn biến tài nguyên rừng được thực hiện như sau:

- Việc thống kê rừng được thực hiện hàng năm và được công bố vào quý I của năm tiếp theo.

- Việc kiểm kê rừng được thực hiện năm năm một lần và được công bố vào quý II của năm tiếp theo.

- Việc theo dõi diễn biến tài nguyên rừng được thực hiện thường xuyên.

- Đơn vị thống kê rừng, kiểm kê rừng, theo dõi diễn biến tài nguyên rừng là xã, phường, thị trấn.

Hoạt động này sẽ do ủy ban nhân dân các cấp hướng dẫn chủ rừng thực hiện theo biểu mẫu cũng như phương pháp thống kê đã được Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn quy định và hướng dẫn. Kết quả của hoạt động này phải được báo cáo lên Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn. Đồng thời, Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn chịu trách nhiệm tổng hợp kết quả thống kê rừng hàng năm và báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

(1).Xem: Mục 4 chương II Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 và Chương V Nghị định của Chính phủ số 23/2006/NĐ-CP ngày 03/3/2006 về thi hành Luật bảo vệ và phát triển rừng.

2.1.2. Thống kê, theo dõi diễn biến tài nguyên rừng[1]

Thống kê, theo dõi diễn biến tài nguyên rừng rừng là việc ghi chép, tổng hợp diện tích trạng thái các loại rừng trên sổ sách và tổng hợp, đánh giá trên thực địa về hiện trạng rừng tại thời điểm thống kê và tình hình biến động về rừng giữa hai lần thống kê. Hoạt động này sẽ giúp các cơ quan quản lí nhà nước về rừng có thể kiểm soát được một cách thường xuyên tình trạng suy thoái rừng trên phạm vi cả nước cũng như ở từng địa phương.

- Việc thống kê, theo dõi diễn biến tài nguyên rừng được thực hiện như sau:

- Việc thống kê rừng được thực hiện hàng năm và được công bố vào quý I của năm tiếp theo.

- Việc kiểm kê rừng được thực hiện năm năm một lần và được công bố vào quý II của năm tiếp theo.

- Việc theo dõi diễn biến tài nguyên rừng được thực hiện thường xuyên.

- Đơn vị thống kê rừng, kiểm kê rừng, theo dõi diễn biến tài nguyên rừng là xã, phường, thị trấn.

Hoạt động này sẽ do ủy ban nhân dân các cấp hướng dẫn chủ rừng thực hiện theo biểu mẫu cũng như phương pháp thống kê đã được Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn quy định và hướng dẫn. Kết quả của hoạt động này phải được báo cáo lên Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn. Đồng thời, Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn chịu trách nhiệm tổng hợp kết quả thống kê rừng hàng năm và báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

(1).Xem: Mục 4 chương II Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 và Chương V Nghị định của Chính phủ số 23/2006/NĐ-CP ngày 03/3/2006 về thi hành Luật bảo vệ và phát triển rừng.

251

2.2. Pháp luật về hoạt động giao rừng, cho thuê rừng và thu hồi rừng[1]

2.2.1. Giao rừng và cho thuê rừng

Hoạt động chủ yếu để kiểm soát suy thoái rừng của các cơ quan nhà nước là xác lập và giao rừng cho các tổ chức, cá nhân quản lí, phát triển vốn rừng trên cơ sở quy hoạch, kế hoạch đã được phê duyệt. Cụ thể là:

- Nhà nước giao rừng phòng hộ không thu tiền sử dụng đối với các ban quản lí rừng phòng hộ; tổ chức kinh tế; đơn vị vũ trang nhân dân; hộ gia đình, cá nhân đang sinh sống ở đó để quản lí, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ theo quy hoạch, kế hoạch đã được phê duyệt. Ngoài ra, Nhà nước còn có thể cho các tổ chức kinh tế thuê rừng phòng hộ trả tiền hàng năm để bảo vệ và phát triển rừng, kết hợp sản xuất nông lâm ngư nghiệp hoặc kinh doanh cảnh quan, nghỉ dưỡng, du lịch sinh thái - môi trường.

- Nhà nước giao rừng đặc dụng không thu tiền sử dụng rừng đối với các ban quản lí rừng đặc dụng, tổ chức nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, dào tạo, dạy nghề về lâm nghiệp để quản lí, bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng theo quy hoạch và kế hoạch đã được phê duyệt đồng thời, Nhà nước còn có thể cho tổ chức kinh tế thuê rừng đặc dụng là khu bảo vệ cảnh quan trả tiền hàng năm để bảo vệ và phát triển rừng, kết hợp kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái - môi trường.

- Nhà nước giao rừng sản xuất là rừng tự nhiên và rừng sản xuất là rừng trồng không thu tiền sử dụng đối với hộ gia đình, cá nhân sinh sống tại đó trực tiếp lao động lâm nghiệp; tổ chức kinh tế sản xuất giống cây rừng; đơn vị vũ trang nhân dân sử dụng

(1).Xem: Mục 2 chương II Luật bảo vệ và phát triển rừng và Chương III Nghị định của Chính phủ số 23/2006/NĐ-CP về thi hành Luật bảo vệ và phát triển rừng.

2.2. Pháp luật về hoạt động giao rừng, cho thuê rừng và thu hồi rừng[1]

2.2.1. Giao rừng và cho thuê rừng

Hoạt động chủ yếu để kiểm soát suy thoái rừng của các cơ quan nhà nước là xác lập và giao rừng cho các tổ chức, cá nhân quản lí, phát triển vốn rừng trên cơ sở quy hoạch, kế hoạch đã được phê duyệt. Cụ thể là:

- Nhà nước giao rừng phòng hộ không thu tiền sử dụng đối với các ban quản lí rừng phòng hộ; tổ chức kinh tế; đơn vị vũ trang nhân dân; hộ gia đình, cá nhân đang sinh sống ở đó để quản lí, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ theo quy hoạch, kế hoạch đã được phê duyệt. Ngoài ra, Nhà nước còn có thể cho các tổ chức kinh tế thuê rừng phòng hộ trả tiền hàng năm để bảo vệ và phát triển rừng, kết hợp sản xuất nông lâm ngư nghiệp hoặc kinh doanh cảnh quan, nghỉ dưỡng, du lịch sinh thái - môi trường.

- Nhà nước giao rừng đặc dụng không thu tiền sử dụng rừng đối với các ban quản lí rừng đặc dụng, tổ chức nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, dào tạo, dạy nghề về lâm nghiệp để quản lí, bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng theo quy hoạch và kế hoạch đã được phê duyệt đồng thời, Nhà nước còn có thể cho tổ chức kinh tế thuê rừng đặc dụng là khu bảo vệ cảnh quan trả tiền hàng năm để bảo vệ và phát triển rừng, kết hợp kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái - môi trường.

- Nhà nước giao rừng sản xuất là rừng tự nhiên và rừng sản xuất là rừng trồng không thu tiền sử dụng đối với hộ gia đình, cá nhân sinh sống tại đó trực tiếp lao động lâm nghiệp; tổ chức kinh tế sản xuất giống cây rừng; đơn vị vũ trang nhân dân sử dụng

(1).Xem: Mục 2 chương II Luật bảo vệ và phát triển rừng và Chương III Nghị định của Chính phủ số 23/2006/NĐ-CP về thi hành Luật bảo vệ và phát triển rừng.

252

rừng sản xuất kết hợp với quốc phòng, an ninh; ban quản lí rừng phòng hộ trong trường hợp có rừng sản xuất xen kẽ trong rừng phòng hộ đã được giao cho ban quản lí. Nhà nước cũng giao rừng sản xuất là rừng tự nhiên và rừng sản xuất là rừng trồng có thu tiền sử dụng rừng đối với các tổ chức kinh tế. Người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam cũng sẽ được Nhà nước giao rừng sản xuất là rừng trồng để thực hiện dự án đầu tư về lâm nghiệp theo quy định của pháp luật đầu tư. Nhà nước còn có thể cho tổ chức kinh tế, hộ gia đình cá nhân trong nước thuê rừng sản xuất trả tiền hàng năm để sản xuất lâm nghiệp, kết hợp sản xuất nông lâm ngư nghiệp hoặc kinh doanh cảnh quan du lịch sinh thái. Nhà nước cũng cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê rừng sản xuất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê hoặc trả tiền hàng năm để thực hiện dự án đầu tư về lâm nghiệp theo luật đầu tư, kết hợp với sản xuất nông lâm ngư nghiệp hoặc kinh doanh cảnh quan du lịch sinh thái.

- Thẩm quyền giao rừng, cho thuê rừng được quy định cho uỷ ban nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện. Theo đó, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền giao rừng cho các tổ chức trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài và cho các tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê rừng. Uỷ ban nhân dân cấp huyện có thẩm quyền giao và cho các hộ gia đình, cá nhân thuê rừng.

2.2.2. Thu hồi rừng

Tổ chức, cá nhân, hộ gia đình có thể sẽ bị thu hồi diện tích rừng đã được giao trong các trường hợp sau đây:

- Nhà nước sử dụng rừng và đất để phát triển rừng vào mục đích công cộng như để đảm bảo quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế theo quy hoạch...

- Chủ rừng không còn hoặc không có nhu cầu sử dụng rừng.

rừng sản xuất kết hợp với quốc phòng, an ninh; ban quản lí rừng phòng hộ trong trường hợp có rừng sản xuất xen kẽ trong rừng phòng hộ đã được giao cho ban quản lí. Nhà nước cũng giao rừng sản xuất là rừng tự nhiên và rừng sản xuất là rừng trồng có thu tiền sử dụng rừng đối với các tổ chức kinh tế. Người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư vào Việt Nam cũng sẽ được Nhà nước giao rừng sản xuất là rừng trồng để thực hiện dự án đầu tư về lâm nghiệp theo quy định của pháp luật đầu tư. Nhà nước còn có thể cho tổ chức kinh tế, hộ gia đình cá nhân trong nước thuê rừng sản xuất trả tiền hàng năm để sản xuất lâm nghiệp, kết hợp sản xuất nông lâm ngư nghiệp hoặc kinh doanh cảnh quan du lịch sinh thái. Nhà nước cũng cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê rừng sản xuất trả tiền một lần cho cả thời gian thuê hoặc trả tiền hàng năm để thực hiện dự án đầu tư về lâm nghiệp theo luật đầu tư, kết hợp với sản xuất nông lâm ngư nghiệp hoặc kinh doanh cảnh quan du lịch sinh thái.

- Thẩm quyền giao rừng, cho thuê rừng được quy định cho uỷ ban nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện. Theo đó, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền giao rừng cho các tổ chức trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài và cho các tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê rừng. Uỷ ban nhân dân cấp huyện có thẩm quyền giao và cho các hộ gia đình, cá nhân thuê rừng.

2.2.2. Thu hồi rừng

Tổ chức, cá nhân, hộ gia đình có thể sẽ bị thu hồi diện tích rừng đã được giao trong các trường hợp sau đây:

- Nhà nước sử dụng rừng và đất để phát triển rừng vào mục đích công cộng như để đảm bảo quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế theo quy hoạch...

- Chủ rừng không còn hoặc không có nhu cầu sử dụng rừng.

253

Chẳng hạn như: Chủ rừng là cá nhân đã chết mà không có người thừa kế hợp pháp; chủ rừng tự nguyện trả lại rừng...

- Chủ rừng vi phạm các quy định pháp luật về bảo vệ và sử dụng rừng, phát triển rừng.

- Rừng được giao không đúng thẩm quyền hoặc không được gia hạn khi đã hết thời hạn.

Trong trường hợp Nhà nước thu hồi toàn bộ hoặc một phần rừng cho các mục đích công cộng hoặc trong trường hợp chủ rừng tự nguyện trả lại rừng hay thời hạn sử dụng rừng đã hết thì chủ rừng được bồi thường thành quả lao động, kết quả đầu tư, tài sản bị thu hồi. Việc bồi thường này được thực hiện bằng các hình thức như: Giao rừng, cho thuê rừng khác có cùng mục đích sử dụng; giao đất để trồng rừng mới; bồi thường bằng hiện vật hoặc bằng tiền tại thời điểm có quyết định thu hồi. Đây là khoản tiền mà Nhà nước phải trả cho chủ rừng tương xứng với các khoản thu nhập chủ rừng có thể được hưởng trong thời gian còn lại mà chủ rừng được giao, được thuê từ khai thác lâm sản; kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái, nghiên cứu khoa học theo quy chế quản lí và sử dụng rừng. Thẩm quyền thu hồi rừng được quy định trùng với thẩm quyền giao rừng. Nghĩa là, cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao loại rừng nào thì cũng có thẩm quyền thu hồi loại rừng đó.

2.3. Pháp luật về hoạt động tự kiểm soát suy thoái rừng của các tổ chức, cá nhân.

Để thực hiện kiểm soát một cách hiệu quả tình trạng suy thoái rừng trên phạm vi cả nước, việc quy định cụ thể nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân khi khai thác sử dụng từng loại rừng có ý nghĩa hết sức quan trọng, chúng đảm bảo cho hoạt động tự kiểm soát suy thoái tài nguyên rừng của các tổ chức cá nhân được tuân thủ một cách nghiêm ngặt và có định hướng rừ. Luật bảo vệ và phát

Chẳng hạn như: Chủ rừng là cá nhân đã chết mà không có người thừa kế hợp pháp; chủ rừng tự nguyện trả lại rừng...

- Chủ rừng vi phạm các quy định pháp luật về bảo vệ và sử dụng rừng, phát triển rừng.

- Rừng được giao không đúng thẩm quyền hoặc không được gia hạn khi đã hết thời hạn.

Trong trường hợp Nhà nước thu hồi toàn bộ hoặc một phần rừng cho các mục đích công cộng hoặc trong trường hợp chủ rừng tự nguyện trả lại rừng hay thời hạn sử dụng rừng đã hết thì chủ rừng được bồi thường thành quả lao động, kết quả đầu tư, tài sản bị thu hồi. Việc bồi thường này được thực hiện bằng các hình thức như: Giao rừng, cho thuê rừng khác có cùng mục đích sử dụng; giao đất để trồng rừng mới; bồi thường bằng hiện vật hoặc bằng tiền tại thời điểm có quyết định thu hồi. Đây là khoản tiền mà Nhà nước phải trả cho chủ rừng tương xứng với các khoản thu nhập chủ rừng có thể được hưởng trong thời gian còn lại mà chủ rừng được giao, được thuê từ khai thác lâm sản; kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái, nghiên cứu khoa học theo quy chế quản lí và sử dụng rừng. Thẩm quyền thu hồi rừng được quy định trùng với thẩm quyền giao rừng. Nghĩa là, cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao loại rừng nào thì cũng có thẩm quyền thu hồi loại rừng đó.

2.3. Pháp luật về hoạt động tự kiểm soát suy thoái rừng của các tổ chức, cá nhân.

Để thực hiện kiểm soát một cách hiệu quả tình trạng suy thoái rừng trên phạm vi cả nước, việc quy định cụ thể nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân khi khai thác sử dụng từng loại rừng có ý nghĩa hết sức quan trọng, chúng đảm bảo cho hoạt động tự kiểm soát suy thoái tài nguyên rừng của các tổ chức cá nhân được tuân thủ một cách nghiêm ngặt và có định hướng rừ. Luật bảo vệ và phát

254

triển rừng năm 2004; Nghị định của Chính phủ số 23/2006/NĐ-CP ngày 03/3/2006 về thi hành Luật bảo vệ và phát triển rừng; Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14/8/2006 về việc ban hành Quy chế quản lí rừng có quy định cụ thể về vấn đề này như sau:

2.3.1. Đối với rừng phòng hộ

Kiểm soát tốt tình trạng suy thoái rừng phòng hộ sẽ là nhiệm vụ hết sức quan trọng để bảo vệ môi trường sinh thái và cũng là bảo vệ cuộc sống của chính con người. Để thực hiện hoạt động tự kiểm soát suy thoái rừng phòng hộ, chủ rừng phải có trách nhiệm lập và trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt phương án quản lí, sử dụng rừng, đất trồng rừng cũng như tổ chức thực hiện phương án đã được phê duyệt. Trong quá trình tiến hành các hoạt động khai thác, sử dụng rừng phòng hộ, chủ rừng và các tổ chức, cá nhân khác phải đảm bảo tuân thủ các nghĩa vụ chủ yếu sau:

Thứ nhất: Phải có kế hoạch, biện pháp cụ thể để bảo vệ, nuôi dưỡng diện tích rừng hiện có. Để thực hiện tốt nghĩa vụ này, chủ rừng được tổ chức các lực lượng bảo vệ rừng như: Tổ chức lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng, hợp tác hoặc liên kết với các hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư hoặc thuê các lực lượng chuyên nghiệp để bảo vệ rừng... Bên cạnh đó, việc kinh doanh đặc sản rừng, động vật rừng cũng cần được tiến hành theo đúng phương án đã được phê duyệt.

Thứ hai: Phải thực hiện trồng rừng, phục hồi và cải tạo rừng theo hướng sau để đảm bảo thực hiện tốt nhất chức năng phòng hộ cũng như đảm bảo sự bền vững của chúng, cụ thể:

- Rừng phòng hộ đầu nguồn phải xây dựng thành rừng tập trung có cấu trúc hỗn loài, khác tuổi, nhiều tầng.

triển rừng năm 2004; Nghị định của Chính phủ số 23/2006/NĐ-CP ngày 03/3/2006 về thi hành Luật bảo vệ và phát triển rừng; Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14/8/2006 về việc ban hành Quy chế quản lí rừng có quy định cụ thể về vấn đề này như sau:

2.3.1. Đối với rừng phòng hộ

Kiểm soát tốt tình trạng suy thoái rừng phòng hộ sẽ là nhiệm vụ hết sức quan trọng để bảo vệ môi trường sinh thái và cũng là bảo vệ cuộc sống của chính con người. Để thực hiện hoạt động tự kiểm soát suy thoái rừng phòng hộ, chủ rừng phải có trách nhiệm lập và trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt phương án quản lí, sử dụng rừng, đất trồng rừng cũng như tổ chức thực hiện phương án đã được phê duyệt. Trong quá trình tiến hành các hoạt động khai thác, sử dụng rừng phòng hộ, chủ rừng và các tổ chức, cá nhân khác phải đảm bảo tuân thủ các nghĩa vụ chủ yếu sau:

Thứ nhất: Phải có kế hoạch, biện pháp cụ thể để bảo vệ, nuôi dưỡng diện tích rừng hiện có. Để thực hiện tốt nghĩa vụ này, chủ rừng được tổ chức các lực lượng bảo vệ rừng như: Tổ chức lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng, hợp tác hoặc liên kết với các hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư hoặc thuê các lực lượng chuyên nghiệp để bảo vệ rừng... Bên cạnh đó, việc kinh doanh đặc sản rừng, động vật rừng cũng cần được tiến hành theo đúng phương án đã được phê duyệt.

Thứ hai: Phải thực hiện trồng rừng, phục hồi và cải tạo rừng theo hướng sau để đảm bảo thực hiện tốt nhất chức năng phòng hộ cũng như đảm bảo sự bền vững của chúng, cụ thể:

- Rừng phòng hộ đầu nguồn phải xây dựng thành rừng tập trung có cấu trúc hỗn loài, khác tuổi, nhiều tầng.

255

- Rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay phải có ít nhất một đai rừng chính kết hợp với các đai rừng phụ tạo thành ô khép kín.

- Rừng phòng hộ chắn sóng lấn biển phải có ít nhất một đai rừng gồm nhiều hàng cây khép tán và các đai rừng có cửa sổ so le nhau theo hướng sóng chính.

- Rừng phòng hộ bảo vệ môi trường cũng phải được xây dựng thành các đai rừng phù hợp với điều kiện tự nhiên ở từng vùng.

Thứ ba: Trong quá trình bảo vệ, nuôi dưỡng, gây trồng rừng phòng hộ, chủ rừng muốn kết hợp sản xuất nông - lâm - ngư nghiệp, kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái ho?c nghiòn c?u khoa h?c phải có nghĩa vụ tuân thủ nghiêm ngặt quy chế rừng phòng hộ, không được gây hại đến tác dụng phòng hộ của rừng. Điều đó có nghĩa, các hoạt động kết hợp nêu trên phải được thực hiện theo đúng phương án quản lí, sử dụng đã được phê duyệt. Việc khai thác lâm sản trong rừng phòng hộ phải đảm bảo nguyên tắc không làm giảm hiệu năng phòng hộ của rừng và lượng khai thác không được lớn hơn lượng tăng trưởng của rừng. Các quy trình, quy phạm kĩ thuật lâm nghiệp cũng bắt buộc phải được tuân thủ nghiêm ngặt trong suốt quá trình khai thác. Các tổ chức, cá nhân khi tiến hành bất kì hoạt động nào có liên quan đến rừng phòng hộ thì ngoài việc phải tuân thủ những nghĩa vụ chung đều phải tuân thủ nghiêm ngặt những quy định trên. Đây cũng là phương cách kiểm soát suy thoái rừng phòng hộ khá hiệu quả. Nó không chỉ thể hiện là hoạt động kiểm soát suy thoái rừng của các cơ quan nhà nước mà còn là hoạt động tự kiểm soát suy thoái rừng của các tổ chức, cá nhân khi tuân thủ nghiêm ngặt các nghĩa vụ đó.

Tóm lại, để đảm bảo chức năng bảo vệ đất, chống xói mòn, bảo vệ môi trường sinh thái... của rừng phòng hộ, việc gây

- Rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay phải có ít nhất một đai rừng chính kết hợp với các đai rừng phụ tạo thành ô khép kín.

- Rừng phòng hộ chắn sóng lấn biển phải có ít nhất một đai rừng gồm nhiều hàng cây khép tán và các đai rừng có cửa sổ so le nhau theo hướng sóng chính.

- Rừng phòng hộ bảo vệ môi trường cũng phải được xây dựng thành các đai rừng phù hợp với điều kiện tự nhiên ở từng vùng.

Thứ ba: Trong quá trình bảo vệ, nuôi dưỡng, gây trồng rừng phòng hộ, chủ rừng muốn kết hợp sản xuất nông - lâm - ngư nghiệp, kinh doanh cảnh quan, du lịch sinh thái ho?c nghiòn c?u khoa h?c phải có nghĩa vụ tuân thủ nghiêm ngặt quy chế rừng phòng hộ, không được gây hại đến tác dụng phòng hộ của rừng. Điều đó có nghĩa, các hoạt động kết hợp nêu trên phải được thực hiện theo đúng phương án quản lí, sử dụng đã được phê duyệt. Việc khai thác lâm sản trong rừng phòng hộ phải đảm bảo nguyên tắc không làm giảm hiệu năng phòng hộ của rừng và lượng khai thác không được lớn hơn lượng tăng trưởng của rừng. Các quy trình, quy phạm kĩ thuật lâm nghiệp cũng bắt buộc phải được tuân thủ nghiêm ngặt trong suốt quá trình khai thác. Các tổ chức, cá nhân khi tiến hành bất kì hoạt động nào có liên quan đến rừng phòng hộ thì ngoài việc phải tuân thủ những nghĩa vụ chung đều phải tuân thủ nghiêm ngặt những quy định trên. Đây cũng là phương cách kiểm soát suy thoái rừng phòng hộ khá hiệu quả. Nó không chỉ thể hiện là hoạt động kiểm soát suy thoái rừng của các cơ quan nhà nước mà còn là hoạt động tự kiểm soát suy thoái rừng của các tổ chức, cá nhân khi tuân thủ nghiêm ngặt các nghĩa vụ đó.

Tóm lại, để đảm bảo chức năng bảo vệ đất, chống xói mòn, bảo vệ môi trường sinh thái... của rừng phòng hộ, việc gây

256

trồng, bảo vệ, nuôi dưỡng và cách thức khai thác các sản phẩm từ rừng có ý nghĩa rất lớn. Các tổ chức, cá nhân trong quá trình khai thác, sử dụng các nguồn lợi đó phải có ý thức và trách nhiệm bảo vệ rừng, tuân thủ nghiêm ngặt các quy định của pháp luật, tránh tình trạng làm suy thoái rừng. Bởi lẽ, khi tình trạng suy thoái rừng phòng hộ được kiểm soát thì cũng có nghĩa là những lợi ích của các chủ rừng nói riêng và của con người nói chung đã được đảm bảo.

2.3.2. Đối với rừng đặc dụng

Chức năng chủ yếu của rừng đặc dụng là chức năng đảm bảo sự đa dạng sinh học. Chính vì vậy, các hoạt động kiểm soát suy thoái rừng đặc dụng được tiến hành với mục đích cơ bản là ngăn chặn tình trạng suy giảm cả về số lượng và chất lượng rừng đặc dụng, bảo vệ các giống loài, nguồn gen động thực vật rừng và góp phần bảo vệ môi trường sinh thái, trong đó hoạt động tự kiểm soát suy thoái rừng của chủ rừng giữ vai trò hết sức quan trọng. Để thực hiện việc quản lí và bảo vệ một cách hiệu quả diện tích rừng đặc dụng đã được giao, trước tiên chủ rừng phải lập và trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt phương án quản lí, sử dụng rừng. Tiếp theo đó, để tránh tình trạng làm suy thoái rừng đặc dụng, việc khai thác, sử dụng rừng phải đảm bảo tuân theo một số yêu cầu cơ bản. Đây đồng thời cũng là những nghĩa vụ chính mà mọi tổ chức, cá nhân tiến hành các hoạt động có liên quan đến rừng đặc dụng phải tuyệt đối tuân thủ, cụ thể:

- Thực hiện các biện pháp nhằm phát triển bền vững tài nguyên sinh vật, tài nguyên đất, tài nguyên nước và phối hợp với các cấp chính quyền sở tại để bảo vệ các nguồn tài nguyên thiên nhiên khác.

- Việc quản lí, sử dụng rừng đặc dụng phải tuân theo quy chế

trồng, bảo vệ, nuôi dưỡng và cách thức khai thác các sản phẩm từ rừng có ý nghĩa rất lớn. Các tổ chức, cá nhân trong quá trình khai thác, sử dụng các nguồn lợi đó phải có ý thức và trách nhiệm bảo vệ rừng, tuân thủ nghiêm ngặt các quy định của pháp luật, tránh tình trạng làm suy thoái rừng. Bởi lẽ, khi tình trạng suy thoái rừng phòng hộ được kiểm soát thì cũng có nghĩa là những lợi ích của các chủ rừng nói riêng và của con người nói chung đã được đảm bảo.

2.3.2. Đối với rừng đặc dụng

Chức năng chủ yếu của rừng đặc dụng là chức năng đảm bảo sự đa dạng sinh học. Chính vì vậy, các hoạt động kiểm soát suy thoái rừng đặc dụng được tiến hành với mục đích cơ bản là ngăn chặn tình trạng suy giảm cả về số lượng và chất lượng rừng đặc dụng, bảo vệ các giống loài, nguồn gen động thực vật rừng và góp phần bảo vệ môi trường sinh thái, trong đó hoạt động tự kiểm soát suy thoái rừng của chủ rừng giữ vai trò hết sức quan trọng. Để thực hiện việc quản lí và bảo vệ một cách hiệu quả diện tích rừng đặc dụng đã được giao, trước tiên chủ rừng phải lập và trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt phương án quản lí, sử dụng rừng. Tiếp theo đó, để tránh tình trạng làm suy thoái rừng đặc dụng, việc khai thác, sử dụng rừng phải đảm bảo tuân theo một số yêu cầu cơ bản. Đây đồng thời cũng là những nghĩa vụ chính mà mọi tổ chức, cá nhân tiến hành các hoạt động có liên quan đến rừng đặc dụng phải tuyệt đối tuân thủ, cụ thể:

- Thực hiện các biện pháp nhằm phát triển bền vững tài nguyên sinh vật, tài nguyên đất, tài nguyên nước và phối hợp với các cấp chính quyền sở tại để bảo vệ các nguồn tài nguyên thiên nhiên khác.

- Việc quản lí, sử dụng rừng đặc dụng phải tuân theo quy chế

257

rừng đặc dụng. Các khu vực bảo tồn nguyên vẹn thuộc các vườn quốc gia, khu rừng bảo tồn thiên nhiên phải được quản lí, bảo vệ nghiêm ngặt. Trong các khu bảo vệ nghiêm ngặt và trong các phân khu phục hồi sinh thái, không được thực hiện một số hành vi như: Tự ý làm thay đổi cảnh quan tự nhiên của khu rừng; làm ảnh hưởng đến đời sống tự nhiên của các loài động, thực vật hoang dã hoặc loài bảo tồn; khai thác tài nguyên sinh vật; chăn thả gia súc, gia cầm...

- Việc trồng, phục hồi, cải tạo rừng đối với vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên phải đảm bảo:

Trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt chỉ duy trì diễn thế tự nhiên của rừng, không được trồng rừng hoặc thực hiện các tác động kĩ thuật lâm sinh khác.

Trong phân khu phục hồi sinh thái phải tôn trọng diễn thế tự nhiên; việc phục hồi hệ sinh thái rừng thực hiện chủ yếu bằng biện pháp khoanh nuôi, xúc tiến tái sinh tự nhiên, làm giàu rừng; trường hợp cần phải trồng rừng thì ưu tiên trồng cây bản địa của khu rừng đó.

Trong phân khu dịch vụ - hành chính được trồng rừng, cải tạo rừng và thực hiện các biện pháp lâm sinh để nâng cao chất lượng rừng.

- Tổ chức, cá nhân khi nghiên cứu khoa học trong rừng phải trả tiền thuê hiện trường, mẫu vật và phải thanh toán các khoản chi phí dịch vụ theo quy định; tuân theo sự hướng dẫn và nội quy, quy định về bảo vệ rừng của chủ rừng đồng thời phải thực hiện các quy định sau:

+ Phải được sự đồng ý của chủ rừng bằng văn bản.

+ Phải tuân theo sự hướng dẫn, kiểm tra của chủ rừng; chỉ được thực hiện theo phương pháp quan sát, ghi chép, quay phim,

rừng đặc dụng. Các khu vực bảo tồn nguyên vẹn thuộc các vườn quốc gia, khu rừng bảo tồn thiên nhiên phải được quản lí, bảo vệ nghiêm ngặt. Trong các khu bảo vệ nghiêm ngặt và trong các phân khu phục hồi sinh thái, không được thực hiện một số hành vi như: Tự ý làm thay đổi cảnh quan tự nhiên của khu rừng; làm ảnh hưởng đến đời sống tự nhiên của các loài động, thực vật hoang dã hoặc loài bảo tồn; khai thác tài nguyên sinh vật; chăn thả gia súc, gia cầm...

- Việc trồng, phục hồi, cải tạo rừng đối với vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên phải đảm bảo:

Trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt chỉ duy trì diễn thế tự nhiên của rừng, không được trồng rừng hoặc thực hiện các tác động kĩ thuật lâm sinh khác.

Trong phân khu phục hồi sinh thái phải tôn trọng diễn thế tự nhiên; việc phục hồi hệ sinh thái rừng thực hiện chủ yếu bằng biện pháp khoanh nuôi, xúc tiến tái sinh tự nhiên, làm giàu rừng; trường hợp cần phải trồng rừng thì ưu tiên trồng cây bản địa của khu rừng đó.

Trong phân khu dịch vụ - hành chính được trồng rừng, cải tạo rừng và thực hiện các biện pháp lâm sinh để nâng cao chất lượng rừng.

- Tổ chức, cá nhân khi nghiên cứu khoa học trong rừng phải trả tiền thuê hiện trường, mẫu vật và phải thanh toán các khoản chi phí dịch vụ theo quy định; tuân theo sự hướng dẫn và nội quy, quy định về bảo vệ rừng của chủ rừng đồng thời phải thực hiện các quy định sau:

+ Phải được sự đồng ý của chủ rừng bằng văn bản.

+ Phải tuân theo sự hướng dẫn, kiểm tra của chủ rừng; chỉ được thực hiện theo phương pháp quan sát, ghi chép, quay phim,

258

chụp ảnh, không được gây ảnh hưởng đến tính nguyên vẹn của hệ sinh thái, không được thu hái mẫu vật trái phép.

+ Phải báo cáo kết quả nghiên cứu, khảo sát điều tra cho cơ quan cấp phép và chủ rừng.

+ Việc sưu tầm mẫu vật hay trao đổi mẫu vật tại các khu rừng đặc dụng với bất kì mục đích gì đều phải được phép của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn; được chủ rừng hướng dẫn, kiểm tra xác nhận, phải nộp thuế tài nguyên và các khoản chi phí khác theo quy định. Trường hợp đưa mẫu vật ra nước ngoài phải được Văn phòng CITES Việt Nam cấp phép.

2.3.3. Đối với rừng sản xuất

Không giống với rừng phòng hộ và rừng đặc dụng, chức năng chủ yếu của rừng sản xuất là chức năng kinh doanh. Việc bảo vệ môi trường sinh thái chỉ là chức năng kết hợp. Chính vì vậy, kiểm soát suy thoái rừng sản xuất mang những đặc thù riêng. Nó đòi hỏi sự đảm bảo đồng thời và ngang nhau lợi ích của chủ rừng và lợi ích sinh thái chung của toàn xã hội. Khi được giao rừng sản xuất là rừng trồng hoặc rừng sản xuất là rừng tự nhiên, chủ rừng phải tuân thủ những nghĩa vụ không giống nhau. Cụ thể là:

- Đối với rừng sản xuất là rừng trồng: Đây được hiểu là những diện tích rừng mà các chủ rừng bỏ vốn sản xuất, kinh doanh phát triển rừng trên cơ sở diện tích đất trồng rừng được Nhà nước giao hoặc từ vốn ngân sách Nhà nước. Việc quản lí, bảo vệ và khai thác loại rừng này được quy định rõ trong Luật bảo vệ và phát triển rừng như sau:

+ Chủ rừng phải có kế hoạch chăm sóc, nuôi dưỡng, trồng rừng mới, bảo vệ rừng, kết hợp kinh doanh lâm nghiệp - nông nghiệp - ngư nghiệp, cảnh quan, nghỉ dưỡng, du lịch sinh thái - môi trường trong khu rừng phù hợp với quy hoạch bảo vệ và phát

chụp ảnh, không được gây ảnh hưởng đến tính nguyên vẹn của hệ sinh thái, không được thu hái mẫu vật trái phép.

+ Phải báo cáo kết quả nghiên cứu, khảo sát điều tra cho cơ quan cấp phép và chủ rừng.

+ Việc sưu tầm mẫu vật hay trao đổi mẫu vật tại các khu rừng đặc dụng với bất kì mục đích gì đều phải được phép của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn; được chủ rừng hướng dẫn, kiểm tra xác nhận, phải nộp thuế tài nguyên và các khoản chi phí khác theo quy định. Trường hợp đưa mẫu vật ra nước ngoài phải được Văn phòng CITES Việt Nam cấp phép.

2.3.3. Đối với rừng sản xuất

Không giống với rừng phòng hộ và rừng đặc dụng, chức năng chủ yếu của rừng sản xuất là chức năng kinh doanh. Việc bảo vệ môi trường sinh thái chỉ là chức năng kết hợp. Chính vì vậy, kiểm soát suy thoái rừng sản xuất mang những đặc thù riêng. Nó đòi hỏi sự đảm bảo đồng thời và ngang nhau lợi ích của chủ rừng và lợi ích sinh thái chung của toàn xã hội. Khi được giao rừng sản xuất là rừng trồng hoặc rừng sản xuất là rừng tự nhiên, chủ rừng phải tuân thủ những nghĩa vụ không giống nhau. Cụ thể là:

- Đối với rừng sản xuất là rừng trồng: Đây được hiểu là những diện tích rừng mà các chủ rừng bỏ vốn sản xuất, kinh doanh phát triển rừng trên cơ sở diện tích đất trồng rừng được Nhà nước giao hoặc từ vốn ngân sách Nhà nước. Việc quản lí, bảo vệ và khai thác loại rừng này được quy định rõ trong Luật bảo vệ và phát triển rừng như sau:

+ Chủ rừng phải có kế hoạch chăm sóc, nuôi dưỡng, trồng rừng mới, bảo vệ rừng, kết hợp kinh doanh lâm nghiệp - nông nghiệp - ngư nghiệp, cảnh quan, nghỉ dưỡng, du lịch sinh thái - môi trường trong khu rừng phù hợp với quy hoạch bảo vệ và phát

259

triển rừng từng vùng, quy chế quản lí rừng.

+ Khi khai thác rừng trồng, nếu chủ rừng tự bỏ vốn gây trồng rừng thì họ được tự quyết định việc khai thác rừng trồng và được tự do lưu thông các sản phẩm khai thác từ rừng trồng trên thị trường (trừ các loại cây rừng trồng là gỗ quý hiếm) nhưng phải gửi giấy báo trước 10 ngày làm việc cho uỷ ban nhân dân cấp xã nơi cú rừng được khai thác biết. Đối với chủ rừng trồng rừng bằng vốn từ ngân sách nhà nước cấp thì chủ rừng phải lập hồ sơ khai thác trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt nguồn vốn quyết định.

+ Sau khi khai thác, phải trồng lại rừng vào thời vụ trồng rừng ngay sau đó hoặc thực hiện biện pháp tái sinh tự nhiên trong quá trình khai thác.

- Đối với rừng sản xuất là rừng tự nhiên, những nghĩa vụ mà chủ rừng phải tuân thủ được quy định nghiêm ngặt hơn.. Điều kiện sản xuất, kinh doanh đối với rừng sản xuất là rừng tự nhiên được quy định như sau:

+ Chủ rừng là tổ chức phải có hồ sơ được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt gồm dự án đầu tư, phương án quản lí, bảo vệ và sản xuất, kinh doanh rừng; khai thác rừng phải có phương án điều chế rừng đã được cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ và phát triển rừng phê duyệt;

+ Chủ rừng là hộ gia đình, cá nhân phải có kế hoạch quản lí, bảo vệ và sản xuất, kinh doanh rừng theo hướng dẫn của uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn hoặc kiểm lâm và được chủ tịch uỷ ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh phê duyệt;

+ Chỉ được khai thác gỗ và các thực vật khác của rừng, trừ các loài thực vật rừng nguy cấp, quý, hiếm bị cấm theo quy định của Chính phủ.

triển rừng từng vùng, quy chế quản lí rừng.

+ Khi khai thác rừng trồng, nếu chủ rừng tự bỏ vốn gây trồng rừng thì họ được tự quyết định việc khai thác rừng trồng và được tự do lưu thông các sản phẩm khai thác từ rừng trồng trên thị trường (trừ các loại cây rừng trồng là gỗ quý hiếm) nhưng phải gửi giấy báo trước 10 ngày làm việc cho uỷ ban nhân dân cấp xã nơi cú rừng được khai thác biết. Đối với chủ rừng trồng rừng bằng vốn từ ngân sách nhà nước cấp thì chủ rừng phải lập hồ sơ khai thác trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt nguồn vốn quyết định.

+ Sau khi khai thác, phải trồng lại rừng vào thời vụ trồng rừng ngay sau đó hoặc thực hiện biện pháp tái sinh tự nhiên trong quá trình khai thác.

- Đối với rừng sản xuất là rừng tự nhiên, những nghĩa vụ mà chủ rừng phải tuân thủ được quy định nghiêm ngặt hơn.. Điều kiện sản xuất, kinh doanh đối với rừng sản xuất là rừng tự nhiên được quy định như sau:

+ Chủ rừng là tổ chức phải có hồ sơ được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt gồm dự án đầu tư, phương án quản lí, bảo vệ và sản xuất, kinh doanh rừng; khai thác rừng phải có phương án điều chế rừng đã được cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ và phát triển rừng phê duyệt;

+ Chủ rừng là hộ gia đình, cá nhân phải có kế hoạch quản lí, bảo vệ và sản xuất, kinh doanh rừng theo hướng dẫn của uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn hoặc kiểm lâm và được chủ tịch uỷ ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh phê duyệt;

+ Chỉ được khai thác gỗ và các thực vật khác của rừng, trừ các loài thực vật rừng nguy cấp, quý, hiếm bị cấm theo quy định của Chính phủ.

260

+ Việc khai thác rừng phải theo quy chế quản lí rừng và chấp hành quy phạm, quy trình kĩ thuật bảo vệ và phát triển rừng; sau khi khai thác phải tổ chức bảo vệ, nuôi dưỡng, làm giàu rừng cho đến kì khai thác sau.

2.4. Pháp luật về kiểm soát suy thoái động, thực vật rừng hoang dã, nguy cấp, quý hiếm

Động, thực vật rừng hoang dã giữ vai trò hết sức quan trọng đối với sự cân bằng sinh thái. Chúng bao gồm các loài động, thực vật rừng hoang dã thông thường và động, thực vật hoang dã nguy cấp, quý, hiếm. Trong đó, động, thực vật rừng hoang dã, nguy cấp, quý, hiếm là loài thực vật, động vật có giá trị đặc biệt về kinh tế, khoa học và môi trường, số lượng còn ít trong tự nhiên hoặc có nguy cơ bị tuyệt chủng, thuộc danh mục các loài thực vật, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm do Chính phủ quy định.

Theo quy định tại Nghị định của Chính phủ số 32/2006/NĐ-CP ngày 30/3/2006 về quản lí thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý hiếm thì thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm được phân thành hai nhóm như sau:

Nhóm I gồm những loài thực vật rừng, động vật rừng có giá trị đặc biệt về khoa học, môi trường hoặc có giá trị cao về kinh tế, số lượng quần thể còn rất ít trong tự nhiên hoặc có nguy cơ tuyệt chủng cao. Thực vật rừng, động vật rừng nhóm I được phân thành: Nhóm IA gồm các loài thực vật rừng và nhóm IB gồm các loài động vật rừng.

Nhóm II gồm những loài thực vật rừng, động vật rừng có giá trị về khoa học, môi trường hoặc có giá trị cao về kinh tế, số lượng quần thể còn ít trong tự nhiên hoặc có nguy cơ tuyệt chủng. Thực vật rừng, động vật rừng nhóm II được phân thành: Nhóm IIA, gồm các loài thực vật rừng và nhóm IIB gồm các loài

+ Việc khai thác rừng phải theo quy chế quản lí rừng và chấp hành quy phạm, quy trình kĩ thuật bảo vệ và phát triển rừng; sau khi khai thác phải tổ chức bảo vệ, nuôi dưỡng, làm giàu rừng cho đến kì khai thác sau.

2.4. Pháp luật về kiểm soát suy thoái động, thực vật rừng hoang dã, nguy cấp, quý hiếm

Động, thực vật rừng hoang dã giữ vai trò hết sức quan trọng đối với sự cân bằng sinh thái. Chúng bao gồm các loài động, thực vật rừng hoang dã thông thường và động, thực vật hoang dã nguy cấp, quý, hiếm. Trong đó, động, thực vật rừng hoang dã, nguy cấp, quý, hiếm là loài thực vật, động vật có giá trị đặc biệt về kinh tế, khoa học và môi trường, số lượng còn ít trong tự nhiên hoặc có nguy cơ bị tuyệt chủng, thuộc danh mục các loài thực vật, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm do Chính phủ quy định.

Theo quy định tại Nghị định của Chính phủ số 32/2006/NĐ-CP ngày 30/3/2006 về quản lí thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý hiếm thì thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm được phân thành hai nhóm như sau:

Nhóm I gồm những loài thực vật rừng, động vật rừng có giá trị đặc biệt về khoa học, môi trường hoặc có giá trị cao về kinh tế, số lượng quần thể còn rất ít trong tự nhiên hoặc có nguy cơ tuyệt chủng cao. Thực vật rừng, động vật rừng nhóm I được phân thành: Nhóm IA gồm các loài thực vật rừng và nhóm IB gồm các loài động vật rừng.

Nhóm II gồm những loài thực vật rừng, động vật rừng có giá trị về khoa học, môi trường hoặc có giá trị cao về kinh tế, số lượng quần thể còn ít trong tự nhiên hoặc có nguy cơ tuyệt chủng. Thực vật rừng, động vật rừng nhóm II được phân thành: Nhóm IIA, gồm các loài thực vật rừng và nhóm IIB gồm các loài

261

động vật rừng.

Các loài động thực vật rừng hoang dã không có trong danh mục nhóm I và nhóm II nêu trên được hiểu là động thực vật rừng thông thường. Để kiểm soát tình trạng suy thoái các giống loài động, thực vật rừng hoang dã, nguy cấp, quý hiếm, pháp luật đã quy định tương đối chi tiết những nghĩa vụ mà mọi tổ chức, cá nhân phải tuân thủ trong quá trình khai thác, sử dụng chúng tại Nghị định của Chính phủ số 32/2006/NĐ-CP ngày 30/3/2006 về quản lí thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý hiếm. Cụ thể là:

- Đối với nhóm I: Đây là nhóm động, thực vật rừng có giá trị rất cao song lại đứng trước nguy cơ tuyệt chủng lớn nên quy chế quản lí, bảo vệ chúng được xây dựng hết sức nghiêm ngặt. Đối với các động, thực vật rừng quý hiếm thuộc nhóm này, pháp luật nghiêm cấm khai thác sử dụng vì mục đích thương mại, chỉ được khai thác vì mục đích nghiên cứu khoa học (kể cả để tạo nguồn giống ban đầu phục vụ cho nuôi sinh sản, trồng cấy nhân tạo), quan hệ hợp tác quốc tế. Ngoài ra, việc khai thác thực vật rừng, động vật rừng nhóm này không được làm ảnh hưởng tiêu cực đến việc bảo tồn các loài đó trong tự nhiên và phải có phương án được bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn phê duyệt.

- Đối với nhóm II: Do giá trị và nguy cơ bị tuyệt chủng của chúng nhỏ hơn so với nhóm I nên quy chế quản lí, bảo vệ các giống loài động, thực vật rừng quý hiếm thuộc nhóm này ít nghiêm ngặt hơn. Nhà nước chỉ hạn chế việc khai thác, sử dụng vì mục đích thương mại. Khi khai thác, sử dụng động thực vật rừng thuộc nhóm này, pháp luật có quy định riêng cho việc khai thác trong các khu rừng đặc dụng và ngoài các khu rừng đặc dụng. Cụ thể là:

động vật rừng.

Các loài động thực vật rừng hoang dã không có trong danh mục nhóm I và nhóm II nêu trên được hiểu là động thực vật rừng thông thường. Để kiểm soát tình trạng suy thoái các giống loài động, thực vật rừng hoang dã, nguy cấp, quý hiếm, pháp luật đã quy định tương đối chi tiết những nghĩa vụ mà mọi tổ chức, cá nhân phải tuân thủ trong quá trình khai thác, sử dụng chúng tại Nghị định của Chính phủ số 32/2006/NĐ-CP ngày 30/3/2006 về quản lí thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý hiếm. Cụ thể là:

- Đối với nhóm I: Đây là nhóm động, thực vật rừng có giá trị rất cao song lại đứng trước nguy cơ tuyệt chủng lớn nên quy chế quản lí, bảo vệ chúng được xây dựng hết sức nghiêm ngặt. Đối với các động, thực vật rừng quý hiếm thuộc nhóm này, pháp luật nghiêm cấm khai thác sử dụng vì mục đích thương mại, chỉ được khai thác vì mục đích nghiên cứu khoa học (kể cả để tạo nguồn giống ban đầu phục vụ cho nuôi sinh sản, trồng cấy nhân tạo), quan hệ hợp tác quốc tế. Ngoài ra, việc khai thác thực vật rừng, động vật rừng nhóm này không được làm ảnh hưởng tiêu cực đến việc bảo tồn các loài đó trong tự nhiên và phải có phương án được bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn phê duyệt.

- Đối với nhóm II: Do giá trị và nguy cơ bị tuyệt chủng của chúng nhỏ hơn so với nhóm I nên quy chế quản lí, bảo vệ các giống loài động, thực vật rừng quý hiếm thuộc nhóm này ít nghiêm ngặt hơn. Nhà nước chỉ hạn chế việc khai thác, sử dụng vì mục đích thương mại. Khi khai thác, sử dụng động thực vật rừng thuộc nhóm này, pháp luật có quy định riêng cho việc khai thác trong các khu rừng đặc dụng và ngoài các khu rừng đặc dụng. Cụ thể là:

262

Khai thác trong các khu rừng đặc dụng phải tuân thủ nghiêm ngặt các quy định như khai thác, sử dụng động thực vật rừng thuộc nhóm I.

Khai thác ngoài khu rừng đặc dụng thì chỉ được khai thác thực vật rừng theo quy chế khai thác gỗ và lâm sản do Bộ nông nghiệp phát triển nông thôn ban hành. Tổ chức, cá nhân khai thác động vật rừng trong trường hợp này thì chỉ được khai thác vì mục đích nghiên cứu khoa học, quan hệ hợp tác quốc tế và không được làm ảnh hưởng tiêu cực đến việc bảo tồn của các loài đó trong tự nhiên và phải có phương án được bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn phê duyệt đối với những khu rừng do các tổ chức trực thuộc trung ương quản lí hoặc được uỷ ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt đối với những khu rừng do các tổ chức, cá nhân thuộc địa phương quản lí.

Bên cạnh đó, việc chế biến, kinh doanh thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm và sản phẩm của chúng cũng đã được quy định rõ. Đó là:

Thứ nhất: Nghiêm cấm chế biến, kinh doanh thực vật rừng nguy cấp, quý, hiếm nhóm IA, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm nhóm IB và nhóm IIB từ tự nhiên và sản phẩm của chúng vì mục đích thương mại trừ một số trường hợp sau:

- Các loài động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm và sản phẩm của chúng có nguồn gốc nuôi sinh sản; các loài động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm nhóm IIB là tang vật xử lí tịch thu theo quy định hiện hành của Nhà nước, không còn khả năng cứu hộ, thả lại môi trường.

- Thực vật rừng nguy cấp, quý, hiếm nhóm IA là tang vật xử lí tịch thu theo quy định hiện hành của Nhà nước; thực vật rừng nguy cấp, quý, hiếm nhóm IIA từ tự nhiên, thực vật rừng nguy

Khai thác trong các khu rừng đặc dụng phải tuân thủ nghiêm ngặt các quy định như khai thác, sử dụng động thực vật rừng thuộc nhóm I.

Khai thác ngoài khu rừng đặc dụng thì chỉ được khai thác thực vật rừng theo quy chế khai thác gỗ và lâm sản do Bộ nông nghiệp phát triển nông thôn ban hành. Tổ chức, cá nhân khai thác động vật rừng trong trường hợp này thì chỉ được khai thác vì mục đích nghiên cứu khoa học, quan hệ hợp tác quốc tế và không được làm ảnh hưởng tiêu cực đến việc bảo tồn của các loài đó trong tự nhiên và phải có phương án được bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn phê duyệt đối với những khu rừng do các tổ chức trực thuộc trung ương quản lí hoặc được uỷ ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt đối với những khu rừng do các tổ chức, cá nhân thuộc địa phương quản lí.

Bên cạnh đó, việc chế biến, kinh doanh thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm và sản phẩm của chúng cũng đã được quy định rõ. Đó là:

Thứ nhất: Nghiêm cấm chế biến, kinh doanh thực vật rừng nguy cấp, quý, hiếm nhóm IA, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm nhóm IB và nhóm IIB từ tự nhiên và sản phẩm của chúng vì mục đích thương mại trừ một số trường hợp sau:

- Các loài động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm và sản phẩm của chúng có nguồn gốc nuôi sinh sản; các loài động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm nhóm IIB là tang vật xử lí tịch thu theo quy định hiện hành của Nhà nước, không còn khả năng cứu hộ, thả lại môi trường.

- Thực vật rừng nguy cấp, quý, hiếm nhóm IA là tang vật xử lí tịch thu theo quy định hiện hành của Nhà nước; thực vật rừng nguy cấp, quý, hiếm nhóm IIA từ tự nhiên, thực vật rừng nguy

263

cấp, quý, hiếm có nguồn gốc trồng cây nhân tạo.

Thứ hai: Tổ chức, cá nhân chỉ được chế biến kinh doanh thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm vì mục đích thương mại khi đảm bảo các yêu cầu sau:

- Có đăng kí kinh doanh về chế biến, kinh doanh thực vật rừng, động vật rừng và sản phẩm của chúng, do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp.

- Thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm và sản phẩm của chúng có nguồn gốc hợp pháp.

- Có sổ theo dõi nhập, xuất thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm và sản phẩm của chúng theo quy định thống nhất của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn và chịu sự giám sát, kiểm tra của cơ quan kiểm lâm theo quy định hiện hành của pháp luật.

Trong mọi trường hợp động vật rừng đe doạ xâm hại tài sản hoặc tính mạng của nhân dân; tổ chức, hộ gia đình, cá nhân phải áp dụng trước các biện pháp xua đuổi, không gây tổn thương đến động vật rừng. Trường hợp động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm trực tiếp tấn công đe doạ đến tính mạng nhân dân ở ngoài các khu rừng đặc dụng, sau khi đã áp dụng các biện pháp xua đuổi nhưng không có hiệu quả thì báo cáo chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp huyện xem xét, quyết định cho phép được bẫy, bắn tự vệ để bảo vệ tính mạng nhân dân. Riêng đối với những động vật đặc biệt quý hiếm như: Voi, tê giác, hổ... tấn công thì phải báo cáo chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh xem xét; nếu không còn khả năng áp dụng được những biện pháp khác (xua đuổi, di chuyển đi vùng rừng khác...) để bảo vệ tính mạng nhân dân thì chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh quyết dịnh cho phép áp dụng biện pháp bẫy, bắn tự vệ, sau khi đã có sự đồng ý của bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển

cấp, quý, hiếm có nguồn gốc trồng cây nhân tạo.

Thứ hai: Tổ chức, cá nhân chỉ được chế biến kinh doanh thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm vì mục đích thương mại khi đảm bảo các yêu cầu sau:

- Có đăng kí kinh doanh về chế biến, kinh doanh thực vật rừng, động vật rừng và sản phẩm của chúng, do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp.

- Thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm và sản phẩm của chúng có nguồn gốc hợp pháp.

- Có sổ theo dõi nhập, xuất thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm và sản phẩm của chúng theo quy định thống nhất của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn và chịu sự giám sát, kiểm tra của cơ quan kiểm lâm theo quy định hiện hành của pháp luật.

Trong mọi trường hợp động vật rừng đe doạ xâm hại tài sản hoặc tính mạng của nhân dân; tổ chức, hộ gia đình, cá nhân phải áp dụng trước các biện pháp xua đuổi, không gây tổn thương đến động vật rừng. Trường hợp động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm trực tiếp tấn công đe doạ đến tính mạng nhân dân ở ngoài các khu rừng đặc dụng, sau khi đã áp dụng các biện pháp xua đuổi nhưng không có hiệu quả thì báo cáo chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp huyện xem xét, quyết định cho phép được bẫy, bắn tự vệ để bảo vệ tính mạng nhân dân. Riêng đối với những động vật đặc biệt quý hiếm như: Voi, tê giác, hổ... tấn công thì phải báo cáo chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh xem xét; nếu không còn khả năng áp dụng được những biện pháp khác (xua đuổi, di chuyển đi vùng rừng khác...) để bảo vệ tính mạng nhân dân thì chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh quyết dịnh cho phép áp dụng biện pháp bẫy, bắn tự vệ, sau khi đã có sự đồng ý của bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển

264

nông thôn, bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường.

Không chỉ đối với động, thực vật rừng hoang dã, quý hiếm, động, thực vật rừng hoang dã thông thường cũng là đối tượng cần được bảo vệ để kiểm soát tình trạng suy thoái rừng bởi lẽ chúng cũng là thành phần không thể thiếu của rừng. Trong lĩnh vực này, các quy định pháp luật hiện hành của Việt Nam[1] tập trung chủ yếu vào việc bảo vệ động vật rừng hoang dã. Cụ thể là:

Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh phải có trách nhiệm phối hợp với các ngành các cấp chỉ đạo chặt chẽ việc kiểm tra, kiểm soát, ngăn chặn việc săn bắt trái phép các loài động vật này. Trong trường hợp động vật hoang dã bị bắt giữ do vi phạm pháp luật:

+ Nếu còn khoẻ mạnh, không có bệnh tật phải khẩn trương xử lí để thả chúng về môi trường thiên nhiên phù hợp với vùng sinh cảnh, nguồn thức ăn của từng loài. Trong trường hợp động vật hoang dã không được khoẻ mạnh (bị ốm, bị thương) thì lập biên bản chuyển giao về các trung tâm cứu hộ động vật hoang dã (nếu có điều kiện) để chăm sóc, cứu hộ rồi thả về môi trường tự nhiên.

+ Trường hợp động vật hoang dã bị chết hoặc bị thương không thể cứu chữa được thì lập biên bản bàn giao cho cơ quan nghiên cứu khoa học xử lí làm tiêu bản để phục vụ đào tạo nghiên cứu khoa học (nếu có) hoặc tổ chức tiêu huỷ bảo đảm làm sạch môi trường, hoặc hoá giá để tiêu thụ (nếu có đủ điều kiện về vệ sinh an toàn thực phẩm).

---

(1).Xem: Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004; Chỉ thị 359/CT-TTg ngày 29/5/1996 về những biện pháp cấp bách để bảo vệ và phát triển rừng và các loài động vật hoang dã; Thông tư của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn số 99/2006/TT-BNN ngày 06/11/2006 hướng dẫn thực hiện một số điều của quy chế quản lí rừng ban hành kèm theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14/8/2006.

nông thôn, bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường.

Không chỉ đối với động, thực vật rừng hoang dã, quý hiếm, động, thực vật rừng hoang dã thông thường cũng là đối tượng cần được bảo vệ để kiểm soát tình trạng suy thoái rừng bởi lẽ chúng cũng là thành phần không thể thiếu của rừng. Trong lĩnh vực này, các quy định pháp luật hiện hành của Việt Nam[1] tập trung chủ yếu vào việc bảo vệ động vật rừng hoang dã. Cụ thể là:

Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, uỷ ban nhân dân cấp tỉnh phải có trách nhiệm phối hợp với các ngành các cấp chỉ đạo chặt chẽ việc kiểm tra, kiểm soát, ngăn chặn việc săn bắt trái phép các loài động vật này. Trong trường hợp động vật hoang dã bị bắt giữ do vi phạm pháp luật:

+ Nếu còn khoẻ mạnh, không có bệnh tật phải khẩn trương xử lí để thả chúng về môi trường thiên nhiên phù hợp với vùng sinh cảnh, nguồn thức ăn của từng loài. Trong trường hợp động vật hoang dã không được khoẻ mạnh (bị ốm, bị thương) thì lập biên bản chuyển giao về các trung tâm cứu hộ động vật hoang dã (nếu có điều kiện) để chăm sóc, cứu hộ rồi thả về môi trường tự nhiên.

+ Trường hợp động vật hoang dã bị chết hoặc bị thương không thể cứu chữa được thì lập biên bản bàn giao cho cơ quan nghiên cứu khoa học xử lí làm tiêu bản để phục vụ đào tạo nghiên cứu khoa học (nếu có) hoặc tổ chức tiêu huỷ bảo đảm làm sạch môi trường, hoặc hoá giá để tiêu thụ (nếu có đủ điều kiện về vệ sinh an toàn thực phẩm).

(1).Xem: Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004; Chỉ thị 359/CT-TTg ngày 29/5/1996 về những biện pháp cấp bách để bảo vệ và phát triển rừng và các loài động vật hoang dã; Thông tư của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn số 99/2006/TT-BNN ngày 06/11/2006 hướng dẫn thực hiện một số điều của quy chế quản lí rừng ban hành kèm theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14/8/2006.

265

Bên cạnh đó, các nhà hàng, khách sạn không được phép kinh doanh những món ăn đặc sản, các cửa hiệu không được trưng bày quảng cáo, bán các sản phẩm của động vật hoang dã, quý hiếm săn bắt từ tự nhiên, trừ những trường hợp dã được cấp giấy phép kinh doanh các mặt hàng này. Điều kiện để các nhà hàng, khách sạn được cấp giấy phép kinh doanh trong lĩnh vực này là:

- Đăng kí các mặt hàng kinh doanh và đề biển quảng cáo rõ các món ăn đặc sản từ động vật

- Tự tổ chức gây nuôi và chỉ rõ nơi gây nuôi cũng như nguồn gốc những loài động vật hoang dã, quý hiếm để phục vụ kinh doanh các mặt hàng đặc sản

- Cam kết không thu mua những động vật hoang dã, quý hiếm của người săn bắt từ tự nhiên để làm hàng kinh doanh.

2.5. Pháp luật về hệ thống cơ quan kiểm soát suy thoái rừng

Tất cả các hoạt động kiểm soát suy thoái rừng đều được thực hiện thông qua một hệ thống cơ quan quản lí và bảo vệ rừng thống nhất được tổ chức chặt chẽ từ trung ương đến địa phương. Hệ thống này bao gồm các cơ quan có thẩm quyền chung và các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn:

- Các cơ quan có thẩm quyền chung bao gồm Chính phủ và uỷ ban nhân dân các cấp. Chính phủ giữ vai trò chỉ đạo chung về kiểm soát tài nguyên rừng trên phạm vi cả nước. Uỷ ban nhân dân các cấp thực hiện nhiệm vụ quản lí lực lượng kiểm lâm và đảm bảo việc thi hành pháp luật về kiểm soát tài nguyên rừng trong phạm vi địa phương.

- Các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn: Khác với hệ thống cơ quan có thẩm quyền chung, các cơ quan này thực hiện chức năng kiểm soát tài nguyên rừng mang tính nghiệp vụ. Đây là lực

Bên cạnh đó, các nhà hàng, khách sạn không được phép kinh doanh những món ăn đặc sản, các cửa hiệu không được trưng bày quảng cáo, bán các sản phẩm của động vật hoang dã, quý hiếm săn bắt từ tự nhiên, trừ những trường hợp dã được cấp giấy phép kinh doanh các mặt hàng này. Điều kiện để các nhà hàng, khách sạn được cấp giấy phép kinh doanh trong lĩnh vực này là:

- Đăng kí các mặt hàng kinh doanh và đề biển quảng cáo rõ các món ăn đặc sản từ động vật

- Tự tổ chức gây nuôi và chỉ rõ nơi gây nuôi cũng như nguồn gốc những loài động vật hoang dã, quý hiếm để phục vụ kinh doanh các mặt hàng đặc sản

- Cam kết không thu mua những động vật hoang dã, quý hiếm của người săn bắt từ tự nhiên để làm hàng kinh doanh.

2.5. Pháp luật về hệ thống cơ quan kiểm soát suy thoái rừng

Tất cả các hoạt động kiểm soát suy thoái rừng đều được thực hiện thông qua một hệ thống cơ quan quản lí và bảo vệ rừng thống nhất được tổ chức chặt chẽ từ trung ương đến địa phương. Hệ thống này bao gồm các cơ quan có thẩm quyền chung và các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn:

- Các cơ quan có thẩm quyền chung bao gồm Chính phủ và uỷ ban nhân dân các cấp. Chính phủ giữ vai trò chỉ đạo chung về kiểm soát tài nguyên rừng trên phạm vi cả nước. Uỷ ban nhân dân các cấp thực hiện nhiệm vụ quản lí lực lượng kiểm lâm và đảm bảo việc thi hành pháp luật về kiểm soát tài nguyên rừng trong phạm vi địa phương.

- Các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn: Khác với hệ thống cơ quan có thẩm quyền chung, các cơ quan này thực hiện chức năng kiểm soát tài nguyên rừng mang tính nghiệp vụ. Đây là lực

266

lượng chuyên trách về kiểm soát rừng, bảo vệ và phát triển rừng. Hệ thống cơ quan này bao gồm:

+ Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn là cơ quan có thẩm quyền chuyên môn cao nhất trong kiểm soát suy thoái rừng và chịu trách nhiệm trực tiếp trước Chính phủ về vấn đề này trên phạm vi cả nước.[1] Bên cạnh đó, các bộ ngành khác như Bộ quốc phòng, Bộ công an... cũng có trách nhiệm phối hợp với Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn thực hiện quản lí nhà nước về bảo vệ và phát triển rừng.

+ Sở nông nghiệp và phát triển nông thôn là cơ quan chuyên môn về kiểm soát rừng ở địa phương. Sở nông nghiệp và phát triển nông thôn trực thuộc uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, có trách nhiệm giúp cơ quan này thực hiện kiểm soát suy thoái rừng trong phạm vi địa phương.

+ Phòng chức năng được phân công về nông nghiệp và phát triển nông thôn và hạt kiểm lâm là cơ quan chuyên môn có trách nhiệm giúp uỷ ban nhân dân cấp huyện thực hiện kiểm soát suy thoái rừng trong phạm vi địa phương.

+ Cán bộ lâm nghiệp chuyên trách giúp chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp xã (nơi có rừng) thực hiện các nhiệm vụ chuyên môn về bảo vệ và phát triển rừng.

Ngoài ra, bên cạnh hệ thống cơ quan này còn có vai trò hết sức quan trọng của lực lượng kiểm lâm. Đây là lực lượng chuyên trách trực tiếp đảm bảo việc thi hành pháp luật về kiểm soát suy thoái rừng và là cơ quan tham mưu cho Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn cũng như uỷ ban nhân dân các cấp trong chuyên

---

(1).Xem: Điều 3 Nghị định của Chính phủ số 23/2006/NĐ-CP ngày 03/3/2006 về thi hành Luật bảo vệ và phát triển rừng.

lượng chuyên trách về kiểm soát rừng, bảo vệ và phát triển rừng. Hệ thống cơ quan này bao gồm:

+ Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn là cơ quan có thẩm quyền chuyên môn cao nhất trong kiểm soát suy thoái rừng và chịu trách nhiệm trực tiếp trước Chính phủ về vấn đề này trên phạm vi cả nước.[1] Bên cạnh đó, các bộ ngành khác như Bộ quốc phòng, Bộ công an... cũng có trách nhiệm phối hợp với Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn thực hiện quản lí nhà nước về bảo vệ và phát triển rừng.

+ Sở nông nghiệp và phát triển nông thôn là cơ quan chuyên môn về kiểm soát rừng ở địa phương. Sở nông nghiệp và phát triển nông thôn trực thuộc uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, có trách nhiệm giúp cơ quan này thực hiện kiểm soát suy thoái rừng trong phạm vi địa phương.

+ Phòng chức năng được phân công về nông nghiệp và phát triển nông thôn và hạt kiểm lâm là cơ quan chuyên môn có trách nhiệm giúp uỷ ban nhân dân cấp huyện thực hiện kiểm soát suy thoái rừng trong phạm vi địa phương.

+ Cán bộ lâm nghiệp chuyên trách giúp chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp xã (nơi có rừng) thực hiện các nhiệm vụ chuyên môn về bảo vệ và phát triển rừng.

Ngoài ra, bên cạnh hệ thống cơ quan này còn có vai trò hết sức quan trọng của lực lượng kiểm lâm. Đây là lực lượng chuyên trách trực tiếp đảm bảo việc thi hành pháp luật về kiểm soát suy thoái rừng và là cơ quan tham mưu cho Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn cũng như uỷ ban nhân dân các cấp trong chuyên

(1).Xem: Điều 3 Nghị định của Chính phủ số 23/2006/NĐ-CP ngày 03/3/2006 về thi hành Luật bảo vệ và phát triển rừng.

267

môn, nghiệp vụ. Để đảm bảo tốt vai trò này, lực lượng kiểm lâm cũng được tổ chức tương đối chặt chẽ từ trung ương đến địa phương, bao gồm:[1]

- Ở trung ương: Cục kiểm lâm trực thuộc Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn.

- Ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương: Chi cục kiểm lâm trực thuộc sở nông nghiệp và phát triển nông thôn tỉnh.

- Ở huyện, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh: Hạt kiểm lâm huyện trực thuộc chi cục kiểm lâm. Hạt kiểm lâm huyện quản lí công chức kiểm lâm địa bàn xã.

- Ở vườn quốc gia có diện tích từ 7.000 ha trở lên, khu bảo tồn thiên nhiên, khu rừng đặc dụng khác có diện tích từ 15.000 ha trở lên, khu rừng phòng hộ đầu nguồn có diện tích từ 20.000 ha rừng trở lên và có nguy cơ bị xâm hại cao, có th? thành lập hạt kiểm lâm rừng đặc dụng, hạt kiểm lâm rừng phòng hộ theo quy định của pháp luật.

Kiểm lâm tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc thống nhất từ trung ương đến địa phương về chuyên môn nghiệp vụ. Hoạt động của kiểm lâm tuân thủ sự lãnh đạo, quản lí thống nhất của bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn và chịu sự chỉ đạo, điều hành của uỷ ban nhân dân các cấp đối với các hoạt động bảo vệ rừng trên địa bàn. Trong hoạt động bảo vệ rừng, kiểm lâm phối hợp chặt chẽ với các cơ quan chuyên ngành về nông nghiệp và phát triển nông thôn, các đơn vị thuộc lực lượng vũ trang, các cơ quan Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận và dựa vào sức mạnh của toàn dân để thực hiện nhiệm vụ được giao.

---

(1).Xem: Nghị định của Chính phủ số 119/2006/NĐ-CP ngày 16/10/2006 về tổ chức và hoạt động của kiểm lâm.

môn, nghiệp vụ. Để đảm bảo tốt vai trò này, lực lượng kiểm lâm cũng được tổ chức tương đối chặt chẽ từ trung ương đến địa phương, bao gồm:[1]

- Ở trung ương: Cục kiểm lâm trực thuộc Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn.

- Ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương: Chi cục kiểm lâm trực thuộc sở nông nghiệp và phát triển nông thôn tỉnh.

- Ở huyện, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh: Hạt kiểm lâm huyện trực thuộc chi cục kiểm lâm. Hạt kiểm lâm huyện quản lí công chức kiểm lâm địa bàn xã.

- Ở vườn quốc gia có diện tích từ 7.000 ha trở lên, khu bảo tồn thiên nhiên, khu rừng đặc dụng khác có diện tích từ 15.000 ha trở lên, khu rừng phòng hộ đầu nguồn có diện tích từ 20.000 ha rừng trở lên và có nguy cơ bị xâm hại cao, có th? thành lập hạt kiểm lâm rừng đặc dụng, hạt kiểm lâm rừng phòng hộ theo quy định của pháp luật.

Kiểm lâm tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc thống nhất từ trung ương đến địa phương về chuyên môn nghiệp vụ. Hoạt động của kiểm lâm tuân thủ sự lãnh đạo, quản lí thống nhất của bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn và chịu sự chỉ đạo, điều hành của uỷ ban nhân dân các cấp đối với các hoạt động bảo vệ rừng trên địa bàn. Trong hoạt động bảo vệ rừng, kiểm lâm phối hợp chặt chẽ với các cơ quan chuyên ngành về nông nghiệp và phát triển nông thôn, các đơn vị thuộc lực lượng vũ trang, các cơ quan Nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận và dựa vào sức mạnh của toàn dân để thực hiện nhiệm vụ được giao.

(1).Xem: Nghị định của Chính phủ số 119/2006/NĐ-CP ngày 16/10/2006 về tổ chức và hoạt động của kiểm lâm.

268

III. XỬ LÍ VI PHẠM PHÁP LUẬT TRONG LĨNH VỰC KIỂM SOÁT SUY THOÁI RỪNG

Trong lĩnh vực kiểm soát suy thoái rừng, có hai dạng vi phạm pháp luật chủ yếu là các hành vi vi phạm hành chính và các hành vi phạm tội. Vì vậy, việc xử lí vi phạm pháp luật trong lĩnh vực này cũng bao gồm hai hình thức xử lí chủ yếu là xử lí vi phạm hành chính và truy cứu trách nhiệm hình sự đối với các tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát suy thoái rừng.

3.1. Xử lí các hành vi vi phạm hành chính về kiểm soát suy thoái rừng

Trong kiểm soát suy thoái rừng, các hành vi vi phạm hành chính được thực hiện dưới các dạng sau:

- Vi phạm các quy định chung của Nhà nước về bảo vệ rừng, về kiểm soát suy thoái rừng. Đây là nhóm các hành vi do các tổ chức, cá nhân thực hiện trái với các quy tắc quản lí nhà nước mà hậu quả của chúng gây suy thoái rừng như: Hành vi vi phạm quy định quản lí nhà nước về chế biến gỗ và lâm sản; hành vi vi phạm thủ tục trình kiểm lâm sản; hành vi xả rác, chất thải bừa bãi trong rừng; hành vi mang vào rừng chất dễ nổ, dễ cháy, ném, xả tàn lửa vào rừng; phá hoại cảnh quan tự nhiên của rừng đặc dụng...

- Vi phạm các quy định về phòng chống suy thoái rừng. Đây là những hành vi vi phạm mà hậu quả của nó có thể gây ra một số sự cố làm suy giảm cả về số lượng và chất lượng rừng như: Hành vi vi phạm các quy định về phòng cháy, chữa cháy rừng; hành vi vi phạm các quy định về phòng trừ sâu bệnh hại rừng; hành vi chăn thả trái phép gia súc vào rừng...

- Vi phạm các quy dịnh về bảo vệ động, thực vật rừng. Đây là nhóm các hành vi mà các tổ chức, cá nhân có thể thực hiện mà hậu quả của nó là làm tổn hại đến các giống loài, nguồn gen

III. XỬ LÍ VI PHẠM PHÁP LUẬT TRONG LĨNH VỰC KIỂM SOÁT SUY THOÁI RỪNG

Trong lĩnh vực kiểm soát suy thoái rừng, có hai dạng vi phạm pháp luật chủ yếu là các hành vi vi phạm hành chính và các hành vi phạm tội. Vì vậy, việc xử lí vi phạm pháp luật trong lĩnh vực này cũng bao gồm hai hình thức xử lí chủ yếu là xử lí vi phạm hành chính và truy cứu trách nhiệm hình sự đối với các tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát suy thoái rừng.

3.1. Xử lí các hành vi vi phạm hành chính về kiểm soát suy thoái rừng

Trong kiểm soát suy thoái rừng, các hành vi vi phạm hành chính được thực hiện dưới các dạng sau:

- Vi phạm các quy định chung của Nhà nước về bảo vệ rừng, về kiểm soát suy thoái rừng. Đây là nhóm các hành vi do các tổ chức, cá nhân thực hiện trái với các quy tắc quản lí nhà nước mà hậu quả của chúng gây suy thoái rừng như: Hành vi vi phạm quy định quản lí nhà nước về chế biến gỗ và lâm sản; hành vi vi phạm thủ tục trình kiểm lâm sản; hành vi xả rác, chất thải bừa bãi trong rừng; hành vi mang vào rừng chất dễ nổ, dễ cháy, ném, xả tàn lửa vào rừng; phá hoại cảnh quan tự nhiên của rừng đặc dụng...

- Vi phạm các quy định về phòng chống suy thoái rừng. Đây là những hành vi vi phạm mà hậu quả của nó có thể gây ra một số sự cố làm suy giảm cả về số lượng và chất lượng rừng như: Hành vi vi phạm các quy định về phòng cháy, chữa cháy rừng; hành vi vi phạm các quy định về phòng trừ sâu bệnh hại rừng; hành vi chăn thả trái phép gia súc vào rừng...

- Vi phạm các quy dịnh về bảo vệ động, thực vật rừng. Đây là nhóm các hành vi mà các tổ chức, cá nhân có thể thực hiện mà hậu quả của nó là làm tổn hại đến các giống loài, nguồn gen

269

động, thực vật rừng như: hành vi vi phạm các quy định về quản lí, bảo vệ động vạt hoang dã; hành vi vận chuyển, mua bán trái phép lâm sản...

- Vi phạm các quy dịnh về khai thác rừng. Đây là những hành vi do các tổ chức, cá nhân thực hiện không theo đúng quy trình quy phạm khai thác, làm ảnh hưởng xấu đến chất lượng rừng, như: Hành vi vi phạm các quy định về thiết kế và khai thác rừng; hành vi vi phạm các quy định về khai thác gỗ; hành vi vi phạm các quy định về khai thác củi và các lâm sản khác...

Tuỳ theo mức độ vi phạm hành chính, các tổ chức, cá nhân có thể bị phạt cảnh cáo, phạt tiền hoặc bị áp dụng một hoặc nhiều hình thức xử phạt bổ sung như: Tước quyền sử dụng giấy phép (giấy phép khai thác lâm sản, giấy phép sử dụng súng săn, giấy phép vận chuyển động vật hoang dã thông thường...), tịch thu lâm sản, tịch thu phương tiện được sử dụng vi phạm hành chính. Ngoài ra, người vi phạm còn có thể bị buộc áp dụng một hoặc nhiều biện pháp khắc phục hậu quả như: Buộc trồng lại rừng hoặc chịu chi phí trồng lại rừng; cấm đảm nhiệm công tác thiết kế khai thác rừng đến hai năm; thu hồi đăng kí kinh doanh buộc chịu chi phí chữa cháy rừng… Mức phạt tiền áp dụng đối với tổ chức bằng 2 lần mức phạt tiền đối với cá nhân cho cùng hành vi vi phạm. Thẩm quyền xử lí các hành vi vi phạm này được trao cho lực lượng kiểm lâm (bao gồm các kiểm lâm viên, trạm trưởng trạm kiểm lâm, hạt trưởng hạt kiểm lâm, chi cục trưởng chi cục kiểm lâm hoặc cục trưởng cục kiểm lâm); chủ tịch uỷ ban nhân dân các cấp; quản lí thị trường; bộ đội biên phòng; công an nhân dân… theo khung xử phạt mà pháp luật đã quy định.[1]

(1). Vấn đề này được quy định chi tiết tại Nghị định của Chính phủ số 157/2013/NĐ-CPngày 11/11/2013 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lí rừng, phát triển rừng, bảo vệ rừng và quản lí lâm sản.

động, thực vật rừng như: hành vi vi phạm các quy định về quản lí, bảo vệ động vạt hoang dã; hành vi vận chuyển, mua bán trái phép lâm sản...

- Vi phạm các quy dịnh về khai thác rừng. Đây là những hành vi do các tổ chức, cá nhân thực hiện không theo đúng quy trình quy phạm khai thác, làm ảnh hưởng xấu đến chất lượng rừng, như: Hành vi vi phạm các quy định về thiết kế và khai thác rừng; hành vi vi phạm các quy định về khai thác gỗ; hành vi vi phạm các quy định về khai thác củi và các lâm sản khác...

Tuỳ theo mức độ vi phạm hành chính, các tổ chức, cá nhân có thể bị phạt cảnh cáo, phạt tiền hoặc bị áp dụng một hoặc nhiều hình thức xử phạt bổ sung như: Tước quyền sử dụng giấy phép (giấy phép khai thác lâm sản, giấy phép sử dụng súng săn, giấy phép vận chuyển động vật hoang dã thông thường...), tịch thu lâm sản, tịch thu phương tiện được sử dụng vi phạm hành chính. Ngoài ra, người vi phạm còn có thể bị buộc áp dụng một hoặc nhiều biện pháp khắc phục hậu quả như: Buộc trồng lại rừng hoặc chịu chi phí trồng lại rừng; cấm đảm nhiệm công tác thiết kế khai thác rừng đến hai năm; thu hồi đăng kí kinh doanh buộc chịu chi phí chữa cháy rừng… Mức phạt tiền áp dụng đối với tổ chức bằng 2 lần mức phạt tiền đối với cá nhân cho cùng hành vi vi phạm. Thẩm quyền xử lí các hành vi vi phạm này được trao cho lực lượng kiểm lâm (bao gồm các kiểm lâm viên, trạm trưởng trạm kiểm lâm, hạt trưởng hạt kiểm lâm, chi cục trưởng chi cục kiểm lâm hoặc cục trưởng cục kiểm lâm); chủ tịch uỷ ban nhân dân các cấp; quản lí thị trường; bộ đội biên phòng; công an nhân dân… theo khung xử phạt mà pháp luật đã quy định.[1]

(1). Vấn đề này được quy định chi tiết tại Nghị định của Chính phủ số 157/2013/NĐ-CPngày 11/11/2013 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lí rừng, phát triển rừng, bảo vệ rừng và quản lí lâm sản.

270

3.2. Xử lí các hành vi phạm tội gây suy thoái rừng

Theo quy định của Bộ luật hình sự năm 1999 (sửa đổi, bổ sung năm 2009), ngoài hai hành vi phạm tội được quy định tại Điều 175 (tội vi phạm các quy định về khai thác và bảo vệ rừng) và Điều 176 (tội vi phạm các quy định về quản lí rừng) dưới góc độ là các tội xâm phạm trật tự quản lí kinh tế, chương XVII, các tội phạm về môi trường còn quy định ba hành vi phạm tội trong lĩnh vực kiểm soát suy thoái rừng. Đó là hành vi huỷ hoại rừng (Điều 189); hành vi vi phạm các quy định về bảo vệ động vật hoang dã, quý hiếm (Điều 190) và hành vi vi phạm các quy định về quản lí khu bảo tồn thiên nhiên (Điều 191). Bất kì một cá nhân nào khi thực hiện một trong ba loại hành vi nêu trên, gây hậu quả nghiêm trọng thì đều bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Cụ thể là:

- Cá nhân thực hiện hành vi vi phạm các quy định về bảo vệ động vật thuộc danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ gây hậu quả nghiêm trọng sẽ bị truy cứu trách nhiệm hình sự với tội danh: Tội vi phạm các quy định về bảo vệ động vật thuộc danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ (Điều 190 Bộ luật hình sự năm 1999, sửa đổi, bổ sung năm 2009). Cụ thể là:

1. Người nào săn bắt, giết, vận chuyển, nuôi, nhốt, buôn bán trái phép động vật thuộc danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ hoặc vận chuyển, buôn bán trái phép bộ phận cơ thể hoặc sản phẩm của loài động vật đó, thì bị phạt tiền từ năm mươi triệu đồng đến năm trăm triệu đồng, cải tạo không giam giữ đến ba năm hoặc bị phạt tù từ sáu tháng đến ba năm.

2. Phạm tội thuộc một trong các trường hợp sau đây, thì bị phạt tù từ hai năm đến bảy năm:

a) Có tổ chức;

3.2. Xử lí các hành vi phạm tội gây suy thoái rừng

Theo quy định của Bộ luật hình sự năm 1999 (sửa đổi, bổ sung năm 2009), ngoài hai hành vi phạm tội được quy định tại Điều 175 (tội vi phạm các quy định về khai thác và bảo vệ rừng) và Điều 176 (tội vi phạm các quy định về quản lí rừng) dưới góc độ là các tội xâm phạm trật tự quản lí kinh tế, chương XVII, các tội phạm về môi trường còn quy định ba hành vi phạm tội trong lĩnh vực kiểm soát suy thoái rừng. Đó là hành vi huỷ hoại rừng (Điều 189); hành vi vi phạm các quy định về bảo vệ động vật hoang dã, quý hiếm (Điều 190) và hành vi vi phạm các quy định về quản lí khu bảo tồn thiên nhiên (Điều 191). Bất kì một cá nhân nào khi thực hiện một trong ba loại hành vi nêu trên, gây hậu quả nghiêm trọng thì đều bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Cụ thể là:

- Cá nhân thực hiện hành vi vi phạm các quy định về bảo vệ động vật thuộc danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ gây hậu quả nghiêm trọng sẽ bị truy cứu trách nhiệm hình sự với tội danh: Tội vi phạm các quy định về bảo vệ động vật thuộc danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ (Điều 190 Bộ luật hình sự năm 1999, sửa đổi, bổ sung năm 2009). Cụ thể là:

1. Người nào săn bắt, giết, vận chuyển, nuôi, nhốt, buôn bán trái phép động vật thuộc danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ hoặc vận chuyển, buôn bán trái phép bộ phận cơ thể hoặc sản phẩm của loài động vật đó, thì bị phạt tiền từ năm mươi triệu đồng đến năm trăm triệu đồng, cải tạo không giam giữ đến ba năm hoặc bị phạt tù từ sáu tháng đến ba năm.

2. Phạm tội thuộc một trong các trường hợp sau đây, thì bị phạt tù từ hai năm đến bảy năm:

a) Có tổ chức;

271

b) Lợi dụng chức vụ, quyền hạn;

c) Sử dụng công cụ hoặc phương tiện săn bắt bị cấm;

d) Săn bắt trong khu vực bị cấm hoặc vào thời gian bị cấm;

đ) Gây hậu quả rất nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng.

3. Người phạm tội còn có thể bị phạt tiền từ mười triệu đồng đến một trăm triệu đồng, cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc làm công việc nhất định từ một năm đến năm năm.

Tội danh này được xây dựng với mục đích bảo vệ các giống loài động, thực vật rừng nguy cấp quý hiếm. Theo đó, nó sẽ được áp dụng đối với bất kì cá nhân nào khi thực hiện một trong số các hành vi sau:

- Hành vi săn bắt, giết, vận chuyển, nuôi nhốt, buôn bán các loài động vật rừng hoang dã, quý hiếm trong danh mục động, thực vật rừng quý hiếm (nhóm IB và nhóm IIB) quy định tại Nghị định của Chính phủ số 32/2006/NĐ-CP ngày 30/03/2006 về quản lí thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý hiếm mà không được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

- Hành vi săn bắt các loài động vật rừng hoang dã, quý hiếm nêu trên với những công cụ, phương tiện, khu vực, thời gian săn bắt bị cấm như săn bắt bằng thuốc nổ, mìn, hoá chất, xung điện; săn bắt trong các khu bảo tồn thiên nhiên, các khu di tích lịch sử quan trọng; săn bắt vào thời kì sinh sản của các loài động vật...

- Hành vi vận chuyển, buôn bán trái phép các sản phẩm của các loài động vật rừng hoang dã, quý hiếm nêu trên.

Tuỳ theo mức độ vi phạm, người phạm tội có thể bị phạt tiền, bị cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc bị phạt tù từ 6 tháng đến 7 năm.

- Cá nhân thực hiện hành vi vi phạm các quy định về bảo vệ

b) Lợi dụng chức vụ, quyền hạn;

c) Sử dụng công cụ hoặc phương tiện săn bắt bị cấm;

d) Săn bắt trong khu vực bị cấm hoặc vào thời gian bị cấm;

đ) Gây hậu quả rất nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng.

3. Người phạm tội còn có thể bị phạt tiền từ mười triệu đồng đến một trăm triệu đồng, cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc làm công việc nhất định từ một năm đến năm năm.

Tội danh này được xây dựng với mục đích bảo vệ các giống loài động, thực vật rừng nguy cấp quý hiếm. Theo đó, nó sẽ được áp dụng đối với bất kì cá nhân nào khi thực hiện một trong số các hành vi sau:

- Hành vi săn bắt, giết, vận chuyển, nuôi nhốt, buôn bán các loài động vật rừng hoang dã, quý hiếm trong danh mục động, thực vật rừng quý hiếm (nhóm IB và nhóm IIB) quy định tại Nghị định của Chính phủ số 32/2006/NĐ-CP ngày 30/03/2006 về quản lí thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý hiếm mà không được phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

- Hành vi săn bắt các loài động vật rừng hoang dã, quý hiếm nêu trên với những công cụ, phương tiện, khu vực, thời gian săn bắt bị cấm như săn bắt bằng thuốc nổ, mìn, hoá chất, xung điện; săn bắt trong các khu bảo tồn thiên nhiên, các khu di tích lịch sử quan trọng; săn bắt vào thời kì sinh sản của các loài động vật...

- Hành vi vận chuyển, buôn bán trái phép các sản phẩm của các loài động vật rừng hoang dã, quý hiếm nêu trên.

Tuỳ theo mức độ vi phạm, người phạm tội có thể bị phạt tiền, bị cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc bị phạt tù từ 6 tháng đến 7 năm.

- Cá nhân thực hiện hành vi vi phạm các quy định về bảo vệ

272

các khu bảo tồn thiên nhiên gây hậu quả nghiêm trọng sẽ phải chịu trách nhiệm hình sự với tội danh là tội vi phạm các quy định về quản lí khu bảo tồn thiên nhiên, Điều 191 Bộ luật hình sự sửa đổi năm 2009 quy định:

1. Người nào vi phạm các quy định về quản lí khu bảo tồn thiên nhiên gây hậu quả nghiêm trọng thì bị phạt tiền từ năm mươi triệu đồng đến năm trăm triệu đồng, cải tạo không giam giữ đến ba năm hoặc bị phạt tù từ sáu tháng đến ba năm.

2. Phạm tội gây hậu quả nghiêm trọng đối với phân khu bảo vệ nghiêm ngặt thì bị phạt tù từ hai năm đến năm năm.

3. Phạm tội thuộc một trong các trường hợp sau đây thì bị phạt tù từ ba năm đến mười năm:

a) Có tổ chức;

b) Sử dụng công cụ, phương tiện, biện pháp bị cấm;

c) Gây hậu quả rất nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng đối với phân khu bảo vệ nghiêm ngặt.

4. Người phạm tội còn có thể bị phạt tiền từ mười triệu đồng đến một trăm triệu đồng, cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc làm công việc nhất định từ một năm đến năm năm.

Đây là tội danh được áp dụng với bất kì cá nhân nào có hành vi khai thác, sử dụng trái phép những khu vực được quy định là khu bảo tồn thiên nhiên gây hậu quả nghiêm trọng. Chẳng hạn như: Hành vi vi phạm nội quy khai thác, sử dụng vườn quốc gia, làm mất cân bằng sinh thái, gây ảnh hưởng xấu đến môi trường sống của các loài động, thực vật rừng; hành vi thực hiện không đúng các quy định về phòng cháy, chữa cháy rừng, phòng trừ sâu bệnh hại rừng làm giảm giá trị của khu bảo tồn thiên nhiên, vườn quốc gia; hành vi xả thải chất thải nguy hại vào khu bảo tồn thiên nhiên làm chết một số loài động, thực vật rừng quý hiếm... Mục

các khu bảo tồn thiên nhiên gây hậu quả nghiêm trọng sẽ phải chịu trách nhiệm hình sự với tội danh là tội vi phạm các quy định về quản lí khu bảo tồn thiên nhiên, Điều 191 Bộ luật hình sự sửa đổi năm 2009 quy định:

1. Người nào vi phạm các quy định về quản lí khu bảo tồn thiên nhiên gây hậu quả nghiêm trọng thì bị phạt tiền từ năm mươi triệu đồng đến năm trăm triệu đồng, cải tạo không giam giữ đến ba năm hoặc bị phạt tù từ sáu tháng đến ba năm.

2. Phạm tội gây hậu quả nghiêm trọng đối với phân khu bảo vệ nghiêm ngặt thì bị phạt tù từ hai năm đến năm năm.

3. Phạm tội thuộc một trong các trường hợp sau đây thì bị phạt tù từ ba năm đến mười năm:

a) Có tổ chức;

b) Sử dụng công cụ, phương tiện, biện pháp bị cấm;

c) Gây hậu quả rất nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng đối với phân khu bảo vệ nghiêm ngặt.

4. Người phạm tội còn có thể bị phạt tiền từ mười triệu đồng đến một trăm triệu đồng, cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc làm công việc nhất định từ một năm đến năm năm.

Đây là tội danh được áp dụng với bất kì cá nhân nào có hành vi khai thác, sử dụng trái phép những khu vực được quy định là khu bảo tồn thiên nhiên gây hậu quả nghiêm trọng. Chẳng hạn như: Hành vi vi phạm nội quy khai thác, sử dụng vườn quốc gia, làm mất cân bằng sinh thái, gây ảnh hưởng xấu đến môi trường sống của các loài động, thực vật rừng; hành vi thực hiện không đúng các quy định về phòng cháy, chữa cháy rừng, phòng trừ sâu bệnh hại rừng làm giảm giá trị của khu bảo tồn thiên nhiên, vườn quốc gia; hành vi xả thải chất thải nguy hại vào khu bảo tồn thiên nhiên làm chết một số loài động, thực vật rừng quý hiếm... Mục

273

đích chính của việc xây dựng tội danh này là để đảm bảo cân bằng sinh thái, bảo tồn và phát huy những giá trị đặc biệt của các khu bảo tồn thiên nhiên, cảnh quan thiên nhiên.

Tuỳ theo mức độ vi phạm, người phạm tội có thể bị phạt tiền, cải tạo không giam giữ, bị cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc bị phạt tù từ 6 tháng đến 10 năm.

Ngoài trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự nêu trên, các tổ chức, cá nhân thực hiện hành vi vi phạm về kiểm soát suy thoái rừng còn có thể phải chịu trách nhiệm dân sự trong trường hợp có thiệt hại do hành vi của họ gây ra.

CÂU HỎI ÔN TẬP

1. Phân loại rừng và ý nghĩa của việc phân loại rừng.

2. Phân tích trách nhiệm của chủ rừng trong quản lí, bảo vệ và phát triển rừng.

3. Bình luận các quy định pháp luật về bảo vệ động, thực vật rừng nguy cấp quý hiếm.

4. Phân tích, đánh giá các quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của kiểm lâm trong bảo vệ và phát triển rừng.

5. Bình luận về vai trò của cộng đồng trong quản lí, bảo vệ và phát triển rừng.

đích chính của việc xây dựng tội danh này là để đảm bảo cân bằng sinh thái, bảo tồn và phát huy những giá trị đặc biệt của các khu bảo tồn thiên nhiên, cảnh quan thiên nhiên.

Tuỳ theo mức độ vi phạm, người phạm tội có thể bị phạt tiền, cải tạo không giam giữ, bị cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc bị phạt tù từ 6 tháng đến 10 năm.

Ngoài trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự nêu trên, các tổ chức, cá nhân thực hiện hành vi vi phạm về kiểm soát suy thoái rừng còn có thể phải chịu trách nhiệm dân sự trong trường hợp có thiệt hại do hành vi của họ gây ra.

CÂU HỎI ÔN TẬP

1. Phân loại rừng và ý nghĩa của việc phân loại rừng.

2. Phân tích trách nhiệm của chủ rừng trong quản lí, bảo vệ và phát triển rừng.

3. Bình luận các quy định pháp luật về bảo vệ động, thực vật rừng nguy cấp quý hiếm.

4. Phân tích, đánh giá các quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động của kiểm lâm trong bảo vệ và phát triển rừng.

5. Bình luận về vai trò của cộng đồng trong quản lí, bảo vệ và phát triển rừng.

274

CHƯƠNG IX
PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT SUY THOÁI NGUỒN THỦY SINH

I. NGUỒN THỦY SINH VÀ NHỮNG ẢNH HƯỞNG TỪ CÁC HOẠT ĐỘNG CỦA CON NGƯỜI

1.1. Nguồn thủy sinh và những giá trị của nó

Biển và đại dương chiếm 70,8% diện tích bề mặt trái đất (361 triệu km^2 so với 510 triệu km^2). Khoảng 10 - 12 triệu tấn đạm động vật được khai thác hàng năm từ các sinh vật ở biển, chiếm gần 1/3 nhu cầu của loài người về nguồn đạm động vật. Trên 1,5 tỉ người sống ở khu vực Ấn Độ Dương và Thái Bình Dương dùng các sản phẩm của biển làm nguồn cung cấp chất đạm chủ yếu. Vì vậy, việc nghiên cứu và sử dụng hợp lí nguồn thuỷ sinh là yêu cầu cấp thiết của nhiều quốc gia trên thế giới.

Nguồn thuỷ sinh có vai trò rất quan trọng trong đời sống của con người cũng như cho môi trường tự nhiên về giá trị kinh tế, giá trị khoa học cũng như giá trị nội sinh. Khoảng hơn 6 tỉ người trên trái đất hiện nay đang phải sống dựa vào một diện tích đất canh tác nhỏ hẹp, chỉ chiếm chừng 3% toàn bộ bề mặt hành tinh để sinh sống.

Theo Đại từ điển tiếng Việt,[1] thuỷ sinh là những loài "*sống ở*

---

(1).Xem: *Đại từ điển tiếng Việt,* Trung tâm ngôn ngữ và văn hoá Việt Nam - Bộ giáo dục và đào tạo, Nxb. Văn hoá - thông tin.

CHƯƠNG IX
PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT SUY THOÁI NGUỒN THỦY SINH

I. NGUỒN THỦY SINH VÀ NHỮNG ẢNH HƯỞNG TỪ CÁC HOẠT ĐỘNG CỦA CON NGƯỜI

1.1. Nguồn thủy sinh và những giá trị của nó

Biển và đại dương chiếm 70,8% diện tích bề mặt trái đất (361 triệu km^2 so với 510 triệu km^2). Khoảng 10 - 12 triệu tấn đạm động vật được khai thác hàng năm từ các sinh vật ở biển, chiếm gần 1/3 nhu cầu của loài người về nguồn đạm động vật. Trên 1,5 tỉ người sống ở khu vực Ấn Độ Dương và Thái Bình Dương dùng các sản phẩm của biển làm nguồn cung cấp chất đạm chủ yếu. Vì vậy, việc nghiên cứu và sử dụng hợp lí nguồn thuỷ sinh là yêu cầu cấp thiết của nhiều quốc gia trên thế giới.

Nguồn thuỷ sinh có vai trò rất quan trọng trong đời sống của con người cũng như cho môi trường tự nhiên về giá trị kinh tế, giá trị khoa học cũng như giá trị nội sinh. Khoảng hơn 6 tỉ người trên trái đất hiện nay đang phải sống dựa vào một diện tích đất canh tác nhỏ hẹp, chỉ chiếm chừng 3% toàn bộ bề mặt hành tinh để sinh sống.

Theo Đại từ điển tiếng Việt,[1] thuỷ sinh là những loài "*sống ở*

(1).Xem: *Đại từ điển tiếng Việt,* Trung tâm ngôn ngữ và văn hoá Việt Nam - Bộ giáo dục và đào tạo, Nxb. Văn hoá - thông tin.

275

dưới nước, mọc ở trong nước". Nguồn thuỷ sinh là khái niệm khá rộng, nó bao gồm toàn bộ các loài động và thực vật sống ở trong nước. Thuỷ sinh bao gồm động vật thuỷ sinh và thực vật thuỷ sinh. Môi trường sống của nguồn thuỷ sinh bao gồm vùng nước, mặt đất ngập nước và cả phần đất mà các loài thuỷ sản sinh sống.

Xét dưới góc độ môi trường, tất cả các nguồn tài nguyên có mối quan hệ mật thiết với nhau. Nguồn thuỷ sinh có vai trò quan trọng đối với các nguồn tài nguyên tự nhiên như đất, nước, đa dạng sinh học... Nó vừa là nguồn thức ăn cho các loại động thực vật, lại vừa góp phần quan trọng trong sự cân bằng sinh thái.

Nguồn lợi thủy sản có vai trò đặc biệt quan trọng trong nền kinh tế quốc dân và đã được xác định là một trong những ngành kinh tế mũi nhọn của Việt Nam. Đặc biệt trong những năm gần đây, phát triển nguồn thuỷ sản đã nhanh chóng đạt được mức sản lượng tăng trưởng nhảy vọt. Phát triển nuôi trồng thuỷ sản nhằm đảm bảo an ninh thực phẩm và tạo nguồn nguyên liệu chủ yếu cho xuất khẩu; góp phần tích cực vào phát triển kinh tế xã hội đất nước và an ninh ven biển. Xuất khẩu thuỷ sản góp phần tăng thu ngân sách quốc gia rất lớn. Bảo vệ và phát triển nguồn thủy sinh cũng đồng nghĩa với việc đảm bảo cuộc sống, công ăn việc làm cho cư dân và cũng nhằm bảo vệ môi trường. Nuôi trồng thuỷ sản cũng là biện pháp quan trọng để tăng nguồn cung cấp protein đáp ứng cho người tiêu dùng trong nước và xuất khẩu.

Nguồn thuỷ sinh là nguồn nguyên liệu quan trọng cho một số ngành sản xuất, cho các nghiên cứu khoa học, góp phần đa dạng nguồn gen, có ý nghĩa rất lớn trong việc đảm bảo cân bằng sinh thái. Nguồn thuỷ sinh là tài nguyên tái tạo nhưng tất nhiên không phải là vô tận. Nguồn thuỷ sinh có thể bị suy thoái bởi rất nhiều các nguyên nhân khác nhau.

dưới nước, mọc ở trong nước". Nguồn thuỷ sinh là khái niệm khá rộng, nó bao gồm toàn bộ các loài động và thực vật sống ở trong nước. Thuỷ sinh bao gồm động vật thuỷ sinh và thực vật thuỷ sinh. Môi trường sống của nguồn thuỷ sinh bao gồm vùng nước, mặt đất ngập nước và cả phần đất mà các loài thuỷ sản sinh sống.

Xét dưới góc độ môi trường, tất cả các nguồn tài nguyên có mối quan hệ mật thiết với nhau. Nguồn thuỷ sinh có vai trò quan trọng đối với các nguồn tài nguyên tự nhiên như đất, nước, đa dạng sinh học... Nó vừa là nguồn thức ăn cho các loại động thực vật, lại vừa góp phần quan trọng trong sự cân bằng sinh thái.

Nguồn lợi thủy sản có vai trò đặc biệt quan trọng trong nền kinh tế quốc dân và đã được xác định là một trong những ngành kinh tế mũi nhọn của Việt Nam. Đặc biệt trong những năm gần đây, phát triển nguồn thuỷ sản đã nhanh chóng đạt được mức sản lượng tăng trưởng nhảy vọt. Phát triển nuôi trồng thuỷ sản nhằm đảm bảo an ninh thực phẩm và tạo nguồn nguyên liệu chủ yếu cho xuất khẩu; góp phần tích cực vào phát triển kinh tế xã hội đất nước và an ninh ven biển. Xuất khẩu thuỷ sản góp phần tăng thu ngân sách quốc gia rất lớn. Bảo vệ và phát triển nguồn thủy sinh cũng đồng nghĩa với việc đảm bảo cuộc sống, công ăn việc làm cho cư dân và cũng nhằm bảo vệ môi trường. Nuôi trồng thuỷ sản cũng là biện pháp quan trọng để tăng nguồn cung cấp protein đáp ứng cho người tiêu dùng trong nước và xuất khẩu.

Nguồn thuỷ sinh là nguồn nguyên liệu quan trọng cho một số ngành sản xuất, cho các nghiên cứu khoa học, góp phần đa dạng nguồn gen, có ý nghĩa rất lớn trong việc đảm bảo cân bằng sinh thái. Nguồn thuỷ sinh là tài nguyên tái tạo nhưng tất nhiên không phải là vô tận. Nguồn thuỷ sinh có thể bị suy thoái bởi rất nhiều các nguyên nhân khác nhau.

276

1.2. Những ảnh hưởng từ tự nhiên đối với nguồn thủy sinh

Môi trường sống của nguồn thuỷ sinh bao gồm vùng nước, mặt đất ngập nước và cả phần đất mà các loài thuỷ sinh sinh sống. Do đó, nguồn thuỷ sinh tồn tại có chất lượng hay không trước tiên phụ thuộc vào môi trường sống của chính bản thân chúng. Một số thành phần môi trường chi phối trực tiếp số lượng và chất lượng của các loài thuỷ sinh như: Nước, đất, không khí, rừng, các yếu tố tự nhiên thuộc về thời tiết, khí hậu như nhiệt độ, gió mưa, độ ẩm, quá trình hoàn lưu của khí quyển và một số tác động khác như độ rung, biến động địa chất... Trong quá trình vận động của tự nhiên, các yếu tố này có thể diễn biến theo các chiều hướng khác nhau ảnh hưởng đến sản lượng của các loài thuỷ sinh. Sự biến động của tự nhiên, của các nguồn tài nguyên như suy thoái rừng, ô nhiễm nước, ô nhiễm không khí, hoạt động của núi lửa... thường làm cho nguồn thủy sinh bị suy thoái về chất lượng và giảm sút về số lượng. Bên cạnh đó, sự biến mất hoặc thoái hoá của rừng ngập mặn cũng đã làm giảm các chức năng nuôi dưỡng và bảo vệ bờ biển gây xói mòn các khu vực bờ biển, bờ sông, kênh và các cửa sông. Đây là những khu vực sinh sống và nuôi dưỡng quan trọng của các loài thuỷ sinh. Việc suy giảm sản lượng của cây đước cũng làm thay đổi chất lượng của rừng ngập mặn, kể cả những vùng rừng ngập mặn tốt nhất thuộc các tỉnh đồng bằng sông Mêkông. Sự thay đổi về cấu trúc rừng như vậy chắc chắn sẽ có những tác động tiêu cực đối với nguồn thuỷ sinh, thậm chí đối với cả hệ động thực vật trên cạn.

Mặt khác, trong quá trình tiến hoá và phát triển, sự thối rữa của xác động vật và thực vật, của bản thân nguồn thuỷ sinh chết ở tự nhiên cũng thải ra các thán khí gây ô nhiễm, ảnh hưởng trực tiếp tới chất lượng của các thành phần môi trường sống của nguồn thuỷ sinh. Như vậy, chính bản thân thiên nhiên cũng đã và

1.2. Những ảnh hưởng từ tự nhiên đối với nguồn thủy sinh

Môi trường sống của nguồn thuỷ sinh bao gồm vùng nước, mặt đất ngập nước và cả phần đất mà các loài thuỷ sinh sinh sống. Do đó, nguồn thuỷ sinh tồn tại có chất lượng hay không trước tiên phụ thuộc vào môi trường sống của chính bản thân chúng. Một số thành phần môi trường chi phối trực tiếp số lượng và chất lượng của các loài thuỷ sinh như: Nước, đất, không khí, rừng, các yếu tố tự nhiên thuộc về thời tiết, khí hậu như nhiệt độ, gió mưa, độ ẩm, quá trình hoàn lưu của khí quyển và một số tác động khác như độ rung, biến động địa chất... Trong quá trình vận động của tự nhiên, các yếu tố này có thể diễn biến theo các chiều hướng khác nhau ảnh hưởng đến sản lượng của các loài thuỷ sinh. Sự biến động của tự nhiên, của các nguồn tài nguyên như suy thoái rừng, ô nhiễm nước, ô nhiễm không khí, hoạt động của núi lửa... thường làm cho nguồn thủy sinh bị suy thoái về chất lượng và giảm sút về số lượng. Bên cạnh đó, sự biến mất hoặc thoái hoá của rừng ngập mặn cũng đã làm giảm các chức năng nuôi dưỡng và bảo vệ bờ biển gây xói mòn các khu vực bờ biển, bờ sông, kênh và các cửa sông. Đây là những khu vực sinh sống và nuôi dưỡng quan trọng của các loài thuỷ sinh. Việc suy giảm sản lượng của cây đước cũng làm thay đổi chất lượng của rừng ngập mặn, kể cả những vùng rừng ngập mặn tốt nhất thuộc các tỉnh đồng bằng sông Mêkông. Sự thay đổi về cấu trúc rừng như vậy chắc chắn sẽ có những tác động tiêu cực đối với nguồn thuỷ sinh, thậm chí đối với cả hệ động thực vật trên cạn.

Mặt khác, trong quá trình tiến hoá và phát triển, sự thối rữa của xác động vật và thực vật, của bản thân nguồn thuỷ sinh chết ở tự nhiên cũng thải ra các thán khí gây ô nhiễm, ảnh hưởng trực tiếp tới chất lượng của các thành phần môi trường sống của nguồn thuỷ sinh. Như vậy, chính bản thân thiên nhiên cũng đã và

277

đang góp phần vào quá trình suy giảm số lượng và chất lượng của các loài thuỷ sinh. Những ảnh hưởng từ tự nhiên này đã có khả năng gây ra những tác động xấu đến nguồn thuỷ sinh ngay cả khi chưa có mặt con người trên trái đất. Tuy nhiên, cần phải nhấn mạnh rằng, sự tác động của thiên nhiên tạo ra những ảnh hưởng từ từ, chậm chạp. Tự nguồn thuỷ sinh có thể lấy lại được thế cân bằng nếu không có sự tác động mạnh mẽ của con người. Điều mà biện pháp pháp luật nói riêng và các biện pháp khác nói chung được thực hiện chính là nhằm hạn chế các tác động tiêu cực từ con người.

1.3. Những ảnh hưởng từ hoạt động của con người

Có thể nói con người là thủ phạm chính tạo ra những tác động nghiêm trọng gây suy thoái nguồn thuỷ sinh. Ngày nay, do khoa học kĩ thuật phát triển mạnh mẽ, quá trình tác động của con người vào môi trường sẽ ngày càng mở rộng, đa dạng và mạnh mẽ thêm, do vậy, những tác động tiêu cực đối với nguồn thuỷ sinh càng tăng.

Các hoạt động phát triển đều có nguy cơ gây tác động rất nghiêm trọng tới nguồn thuỷ sinh như phát triển nông nghiệp, hoạt động công nghiệp, các biện pháp thuỷ lợi, quá trình đô thị hoá, giao thông vận tải thuỷ, quá trình thải các loại chất thải vào môi trường... Không những thế, chính khi khai thác, đánh bắt, con người cũng góp một phần đáng kể vào quá trình suy thoái nguồn thuỷ sinh, như việc khai thác không đúng phương pháp, không đúng kĩ thuật, hoặc việc dùng những phương tiện, công cụ mang tính chất huỷ diệt hàng loạt (sử dụng chất nổ, kích điện, dùng các chất độc như lá cơi, hạt hoắt, hạt thàn mát...). Việc sử dụng nguồn sáng không hợp lí để tập trung các đối tượng khai thác có chiều hướng tăng lên, nhất là khai thác các giống loài còn nhỏ. Một số

đang góp phần vào quá trình suy giảm số lượng và chất lượng của các loài thuỷ sinh. Những ảnh hưởng từ tự nhiên này đã có khả năng gây ra những tác động xấu đến nguồn thuỷ sinh ngay cả khi chưa có mặt con người trên trái đất. Tuy nhiên, cần phải nhấn mạnh rằng, sự tác động của thiên nhiên tạo ra những ảnh hưởng từ từ, chậm chạp. Tự nguồn thuỷ sinh có thể lấy lại được thế cân bằng nếu không có sự tác động mạnh mẽ của con người. Điều mà biện pháp pháp luật nói riêng và các biện pháp khác nói chung được thực hiện chính là nhằm hạn chế các tác động tiêu cực từ con người.

1.3. Những ảnh hưởng từ hoạt động của con người

Có thể nói con người là thủ phạm chính tạo ra những tác động nghiêm trọng gây suy thoái nguồn thuỷ sinh. Ngày nay, do khoa học kĩ thuật phát triển mạnh mẽ, quá trình tác động của con người vào môi trường sẽ ngày càng mở rộng, đa dạng và mạnh mẽ thêm, do vậy, những tác động tiêu cực đối với nguồn thuỷ sinh càng tăng.

Các hoạt động phát triển đều có nguy cơ gây tác động rất nghiêm trọng tới nguồn thuỷ sinh như phát triển nông nghiệp, hoạt động công nghiệp, các biện pháp thuỷ lợi, quá trình đô thị hoá, giao thông vận tải thuỷ, quá trình thải các loại chất thải vào môi trường... Không những thế, chính khi khai thác, đánh bắt, con người cũng góp một phần đáng kể vào quá trình suy thoái nguồn thuỷ sinh, như việc khai thác không đúng phương pháp, không đúng kĩ thuật, hoặc việc dùng những phương tiện, công cụ mang tính chất huỷ diệt hàng loạt (sử dụng chất nổ, kích điện, dùng các chất độc như lá cơi, hạt hoắt, hạt thàn mát...). Việc sử dụng nguồn sáng không hợp lí để tập trung các đối tượng khai thác có chiều hướng tăng lên, nhất là khai thác các giống loài còn nhỏ. Một số

278

nghề rất lạ với việc sử dụng các ngư cụ tinh vi sát hại nguồn lợi thuỷ sinh đã ra đời như nghề cào điện (ở đồng bằng sông Cửu Long), nghề kéo xô (ở đồng bằng sông Hồng)... Các ngư cụ truyền thống như đáy, đăng, nghề lưới vét chài cũng được cải tiến, mắt lưới nhỏ hơn để đánh bắt được nhiều hơn các loài thuỷ sinh.

Sự nhiễm bẩn của nước do các hoạt động sản xuất nông nghiệp như phân bón hoá học, thuốc trừ sâu, các loại hoá chất cũng đã ảnh hưởng trực tiếp đến môi trường sống của các loài thuỷ sinh. Việc bón phân tươi trực tiếp cho các ao cá đã gây ô nhiễm nước cũng ảnh hưởng nghiêm trọng đến sự tăng trưởng của các loài thuỷ sinh. Nguồn thuỷ sinh bị ảnh hưởng trực tiếp do nước thải sinh hoạt. Hầu hết, các hệ sinh thái ở các vùng có nước thải của các thành phố và khu đông dân đều bị ô nhiễm. Tại đây, trong nước thải có chỉ số coliform cao, hàm lượng oxy hoà tan thấp, chất hữu cơ trong nước cao, BOD có nơi cao hơn tiêu chuẩn cho phép của Việt Nam và của châu Âu tới 10 lần.

Nước thải công nghiệp và quá trình đô thị hoá cũng tác động rất nghiêm trọng đến các loài thuỷ sinh. Nước thải từ các khu dân cư, nước thải công nghiệp từ các nhà máy, xí nghiệp ở các nơi (như ở Hà Nội, khu công nghiệp Việt Trì, khu công nghiệp Thái Nguyên, Hải Dương, khu công nghiệp Bình Dương...) đưa thẳng ra các sông làm chất lượng nước bị ô nhiễm nghiêm trọng khiến các loài thuỷ sinh không thể sống được ở các sông này.

Việc phá rừng ngập mặn và cảnh quan ven bờ để nuôi tôm, lấy gỗ, củi đun, việc khai thác san hô để làm vôi, làm đồ mĩ nghệ, việc phát triển các nghề lưới kéo sát đáy, nhất là kéo tôm ven bờ... đang trở nên phổ biến. Rừng đầu nguồn bị con người phá hoại cũng là một trong những tác động nghiêm trọng ảnh hưởng đến số lượng và chất lượng của các giống loài thuỷ sinh.

nghề rất lạ với việc sử dụng các ngư cụ tinh vi sát hại nguồn lợi thuỷ sinh đã ra đời như nghề cào điện (ở đồng bằng sông Cửu Long), nghề kéo xô (ở đồng bằng sông Hồng)... Các ngư cụ truyền thống như đáy, đăng, nghề lưới vét chài cũng được cải tiến, mắt lưới nhỏ hơn để đánh bắt được nhiều hơn các loài thuỷ sinh.

Sự nhiễm bẩn của nước do các hoạt động sản xuất nông nghiệp như phân bón hoá học, thuốc trừ sâu, các loại hoá chất cũng đã ảnh hưởng trực tiếp đến môi trường sống của các loài thuỷ sinh. Việc bón phân tươi trực tiếp cho các ao cá đã gây ô nhiễm nước cũng ảnh hưởng nghiêm trọng đến sự tăng trưởng của các loài thuỷ sinh. Nguồn thuỷ sinh bị ảnh hưởng trực tiếp do nước thải sinh hoạt. Hầu hết, các hệ sinh thái ở các vùng có nước thải của các thành phố và khu đông dân đều bị ô nhiễm. Tại đây, trong nước thải có chỉ số coliform cao, hàm lượng oxy hoà tan thấp, chất hữu cơ trong nước cao, BOD có nơi cao hơn tiêu chuẩn cho phép của Việt Nam và của châu Âu tới 10 lần.

Nước thải công nghiệp và quá trình đô thị hoá cũng tác động rất nghiêm trọng đến các loài thuỷ sinh. Nước thải từ các khu dân cư, nước thải công nghiệp từ các nhà máy, xí nghiệp ở các nơi (như ở Hà Nội, khu công nghiệp Việt Trì, khu công nghiệp Thái Nguyên, Hải Dương, khu công nghiệp Bình Dương...) đưa thẳng ra các sông làm chất lượng nước bị ô nhiễm nghiêm trọng khiến các loài thuỷ sinh không thể sống được ở các sông này.

Việc phá rừng ngập mặn và cảnh quan ven bờ để nuôi tôm, lấy gỗ, củi đun, việc khai thác san hô để làm vôi, làm đồ mĩ nghệ, việc phát triển các nghề lưới kéo sát đáy, nhất là kéo tôm ven bờ... đang trở nên phổ biến. Rừng đầu nguồn bị con người phá hoại cũng là một trong những tác động nghiêm trọng ảnh hưởng đến số lượng và chất lượng của các giống loài thuỷ sinh.

279

Đặc biệt, do các hoạt động phát triển, một số bãi sinh sản của các loài thuỷ sinh (nhất là cá) đã bị mất. *Ví dụ:* Sau khi hình thành hồ Hoà Bình và hồ Thác Bà, bãi đẻ của cá Mòi, cá Cháy và các loài cá khác bị chìm sâu dưới đáy hồ. Tương tự, bãi đẻ của các loài thuỷ sinh ở khu vực sông Thao, sông Lô, hạ lưu sông Hồng, cầu Làng Giàng (Lào Cai), bến Then (Vĩnh Phúc)... đã bị mất khoảng vài chục năm nay. Kích thước của các loài thuỷ sinh ngày càng giảm do các hoạt động đánh bắt, khai thác không đúng kĩ thuật. Hiện nay, rất hiếm gặp các loài cá có trọng lượng từ 30 - 50 kg.

Các biện pháp thuỷ lợi cũng có ảnh hưởng rất lớn đến các loài thuỷ sinh như việc đắp đê lấn biển, ngăn mặn, chặt phá các khu rừng ngập mặn, đắp đê ngăn lũ làm phân cách mạng lưới các hệ sinh thái ở nước, các quần xã sinh vật không được trao đổi và bổ sung cho nhau.

Ngoài ra, việc con người đắp đập chắn ngang sông và xây dựng các hồ chứa nước cũng làm thay đổi chất lượng nước, phân tách nhiệt độ, thành phần hoá học và thành phần dinh dưỡng dẫn tới là thay đổi sinh thái quần thể động thực vật ở vùng nước đó, làm mất đi một số loài sống ở vùng nước chảy, nước tĩnh và nước nông. Thành phần của các loài thuỷ sinh tại các hồ chứa đều giảm rất nhiều so với các sông hình thành ra nó. Ở thượng lưu hồ, nước bị ngập ứ, úng ở đoạn sông phía trên hồ chứa làm giảm khả năng tự làm sạch của nguồn nước, tốc độ dòng chảy bị chậm lại làm thay đổi cuộc sống của thuỷ sinh vật, các loài cá nước chảy phải nhường chỗ cho các loài cá nước tĩnh do không thể thích nghi, dẫn đến sự tuyệt chủng của một số giống loài quý. Ở hạ lưu đập, việc chắn dòng chảy làm nhiều loài thuỷ sinh không thể di chuyển đến vùng cao hơn, sản lượng cũng bị giảm. Lượng phù sa, lượng muối dinh dưỡng, hàm lượng hữu cơ, sinh vật phù du ở các vùng hạ lưu cũng suy giảm nghiêm trọng.

Đặc biệt, do các hoạt động phát triển, một số bãi sinh sản của các loài thuỷ sinh (nhất là cá) đã bị mất. *Ví dụ:* Sau khi hình thành hồ Hoà Bình và hồ Thác Bà, bãi đẻ của cá Mòi, cá Cháy và các loài cá khác bị chìm sâu dưới đáy hồ. Tương tự, bãi đẻ của các loài thuỷ sinh ở khu vực sông Thao, sông Lô, hạ lưu sông Hồng, cầu Làng Giàng (Lào Cai), bến Then (Vĩnh Phúc)... đã bị mất khoảng vài chục năm nay. Kích thước của các loài thuỷ sinh ngày càng giảm do các hoạt động đánh bắt, khai thác không đúng kĩ thuật. Hiện nay, rất hiếm gặp các loài cá có trọng lượng từ 30 - 50 kg.

Các biện pháp thuỷ lợi cũng có ảnh hưởng rất lớn đến các loài thuỷ sinh như việc đắp đê lấn biển, ngăn mặn, chặt phá các khu rừng ngập mặn, đắp đê ngăn lũ làm phân cách mạng lưới các hệ sinh thái ở nước, các quần xã sinh vật không được trao đổi và bổ sung cho nhau.

Ngoài ra, việc con người đắp đập chắn ngang sông và xây dựng các hồ chứa nước cũng làm thay đổi chất lượng nước, phân tách nhiệt độ, thành phần hoá học và thành phần dinh dưỡng dẫn tới là thay đổi sinh thái quần thể động thực vật ở vùng nước đó, làm mất đi một số loài sống ở vùng nước chảy, nước tĩnh và nước nông. Thành phần của các loài thuỷ sinh tại các hồ chứa đều giảm rất nhiều so với các sông hình thành ra nó. Ở thượng lưu hồ, nước bị ngập ứ, úng ở đoạn sông phía trên hồ chứa làm giảm khả năng tự làm sạch của nguồn nước, tốc độ dòng chảy bị chậm lại làm thay đổi cuộc sống của thuỷ sinh vật, các loài cá nước chảy phải nhường chỗ cho các loài cá nước tĩnh do không thể thích nghi, dẫn đến sự tuyệt chủng của một số giống loài quý. Ở hạ lưu đập, việc chắn dòng chảy làm nhiều loài thuỷ sinh không thể di chuyển đến vùng cao hơn, sản lượng cũng bị giảm. Lượng phù sa, lượng muối dinh dưỡng, hàm lượng hữu cơ, sinh vật phù du ở các vùng hạ lưu cũng suy giảm nghiêm trọng.

280

II. NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT SUY THOÁI THỦY SINH

Pháp luật đóng vai trò quan trọng trong việc kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh. Tuy nhiên, các văn bản pháp luật không chứa dựng trực tiếp nội dung về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh mà thông qua việc kiểm soát một số nguồn tài nguyên khác có liên quan như thuỷ sản, dất, nước… Những văn bản quan trọng chứa đựng nội dung kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh bao gồm: Luật thuỷ sản năm 2003, Luật đất đai năm 2013, Luật bảo vệ môi trường năm 2014, Pháp lệnh thú y năm 2004, Nghị định của Chính phủ số 31/2010/NĐ-CP ngày 29/3/2010 quy định về xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản, Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường...

2.1. Khái niệm về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh và yêu cầu phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh

2.1.1. Khái niệm về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh

"Suy thoái" là "ở trong tình trạng yếu và sút kém dần, có tính chất kéo dài". Nguồn thuỷ sinh có thể sẽ lâm vào tình trạng suy thoái khi chúng bị suy giảm về chất lượng và cạn kiệt về số lượng trong khoảng thời gian nhất định. Còn kiểm soát suy thoái nguồn thủy sinh chính là việc Nhà nước áp dụng các biện pháp hữu hiệu nhất nhằm phát hiện, ngăn chặn những nguyên nhân gây ra hiện tượng suy thoái của nguồn thuỷ sinh.

Kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh có thể diễn ra trên nhiều lĩnh vực, kể cả lĩnh vực quản lí xã hội và lĩnh vực quản lí thế giới tự nhiên hữu sinh, vô sinh. Kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh phải bao gồm cả kiểm soát tự nhiên và kiểm soát xã hội. Nhấn mạnh lí luận kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh là vì đối tượng

II. NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT SUY THOÁI THỦY SINH

Pháp luật đóng vai trò quan trọng trong việc kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh. Tuy nhiên, các văn bản pháp luật không chứa dựng trực tiếp nội dung về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh mà thông qua việc kiểm soát một số nguồn tài nguyên khác có liên quan như thuỷ sản, dất, nước… Những văn bản quan trọng chứa đựng nội dung kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh bao gồm: Luật thuỷ sản năm 2003, Luật đất đai năm 2013, Luật bảo vệ môi trường năm 2014, Pháp lệnh thú y năm 2004, Nghị định của Chính phủ số 31/2010/NĐ-CP ngày 29/3/2010 quy định về xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản, Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường...

2.1. Khái niệm về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh và yêu cầu phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh

2.1.1. Khái niệm về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh

"Suy thoái" là "ở trong tình trạng yếu và sút kém dần, có tính chất kéo dài". Nguồn thuỷ sinh có thể sẽ lâm vào tình trạng suy thoái khi chúng bị suy giảm về chất lượng và cạn kiệt về số lượng trong khoảng thời gian nhất định. Còn kiểm soát suy thoái nguồn thủy sinh chính là việc Nhà nước áp dụng các biện pháp hữu hiệu nhất nhằm phát hiện, ngăn chặn những nguyên nhân gây ra hiện tượng suy thoái của nguồn thuỷ sinh.

Kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh có thể diễn ra trên nhiều lĩnh vực, kể cả lĩnh vực quản lí xã hội và lĩnh vực quản lí thế giới tự nhiên hữu sinh, vô sinh. Kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh phải bao gồm cả kiểm soát tự nhiên và kiểm soát xã hội. Nhấn mạnh lí luận kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh là vì đối tượng

281

tác động quan trọng nhất của việc kiểm soát này chính là người khai thác, người sử dụng nguồn lợi.

Trong kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh, cần đặc biệt chú trọng kiểm soát xã hội, kiểm soát những tác động tiêu cực từ con người. Từ thế kỉ trước, các nhà khoa học tự nhiên, các nhà sinh học đã phát hiện việc đánh cá bằng chất nổ tác hại lớn đến môi sinh, môi trường và nguồn thuỷ sinh. Toàn quyền Đông Dương đã ban hành lệnh cấm đánh cá bằng chất nổ vào đầu thế kỉ. Trải qua gần một trăm năm, dù qua nhiều chế độ xã hội khác nhau, mong muốn loại trừ hoàn toàn việc đánh cá bằng chất nổ vẫn luôn mang tính thời sự. Tuy nhiên, hiện nay chúng ta vẫn chưa có được cơ chế hữu hiệu để thực thi. Do đó, việc đi sâu vào các giải pháp tự nhiên, giải pháp sinh học khó có hiệu quả thực sự. Việc kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh muốn có hiệu quả trước tiên cần kiểm soát sự tác động của con người vào môi trường, trên cơ sở của những quy định pháp luật.

2.1.2. Yêu cầu phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh

Nguồn thủy sinh cần phải được phát triển theo hướng bền vững. Phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh là sự phát triển nhằm thoả mãn nhu cầu về thuỷ sinh của thế hệ hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng của thế hệ tương lai đáp ứng các nhu cầu của họ. Phát triển bền vững nguồn thủy sinh đòi hỏi đảm bảo sử dụng đúng mức và ổn định nguồn lợi này cũng như môi trường sống của chúng. Mọi sự phát triển không theo hướng bền vững đều phải trả giá.

Kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh một cách bền vững nghĩa là phải đảm bảo vừa tôn trọng cơ sở khoa học, vừa đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế. Trong quá trình kiểm soát, phải đạt được mục tiêu phát triển lâu bền, đồng thời phải đảm bảo đời sống

tác động quan trọng nhất của việc kiểm soát này chính là người khai thác, người sử dụng nguồn lợi.

Trong kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh, cần đặc biệt chú trọng kiểm soát xã hội, kiểm soát những tác động tiêu cực từ con người. Từ thế kỉ trước, các nhà khoa học tự nhiên, các nhà sinh học đã phát hiện việc đánh cá bằng chất nổ tác hại lớn đến môi sinh, môi trường và nguồn thuỷ sinh. Toàn quyền Đông Dương đã ban hành lệnh cấm đánh cá bằng chất nổ vào đầu thế kỉ. Trải qua gần một trăm năm, dù qua nhiều chế độ xã hội khác nhau, mong muốn loại trừ hoàn toàn việc đánh cá bằng chất nổ vẫn luôn mang tính thời sự. Tuy nhiên, hiện nay chúng ta vẫn chưa có được cơ chế hữu hiệu để thực thi. Do đó, việc đi sâu vào các giải pháp tự nhiên, giải pháp sinh học khó có hiệu quả thực sự. Việc kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh muốn có hiệu quả trước tiên cần kiểm soát sự tác động của con người vào môi trường, trên cơ sở của những quy định pháp luật.

2.1.2. Yêu cầu phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh

Nguồn thủy sinh cần phải được phát triển theo hướng bền vững. Phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh là sự phát triển nhằm thoả mãn nhu cầu về thuỷ sinh của thế hệ hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng của thế hệ tương lai đáp ứng các nhu cầu của họ. Phát triển bền vững nguồn thủy sinh đòi hỏi đảm bảo sử dụng đúng mức và ổn định nguồn lợi này cũng như môi trường sống của chúng. Mọi sự phát triển không theo hướng bền vững đều phải trả giá.

Kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh một cách bền vững nghĩa là phải đảm bảo vừa tôn trọng cơ sở khoa học, vừa đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế. Trong quá trình kiểm soát, phải đạt được mục tiêu phát triển lâu bền, đồng thời phải đảm bảo đời sống

282

trước mắt cho ngư dân. Đây chính là yêu cầu phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh. Trên cơ sở yêu cầu này, nhà nước đã và đang có chính sách bảo đảm phát triển nguồn thuỷ sinh bền vững, khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức, cá nhân khai thác và sử dụng hợp lí nguồn thuỷ sinh, bảo đảm tái tạo nguồn thuỷ sinh và phát triển nuôi trồng thuỷ sản trên biển, sông, hồ, đầm, phá và các vùng nước tự nhiên khác.

Để đảm bảo thực hiện được yêu cầu phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh, Nhà nước đã ban hành các chính sách nhằm khuyến khích các tổ chức, cá nhân đầu tư, nghiên cứu khoa học, ứng dụng công nghệ tiên tiến, phát triển nguồn nhân lực, xây dựng kết cấu hạ tầng trong phát triển nguồn thuỷ sinh nói chung và hoạt động thuỷ sản nói riêng. Các hoạt động phát triển nuôi trồng thủy sản sạch, đẩy mạnh hoạt động khuyến ngư để phục vụ có hiệu quả hoạt động thuỷ sản, bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản, việc tham gia bảo hiểm về người và tài sản trong hoạt động thuỷ sản của các tổ chức cá nhân đảm bảo phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh đều được Nhà nước khuyến khích. Một phần ngân sách nhà nước sẽ dành cho việc đầu tư xây dựng các trung tâm giống thuỷ sản quốc gia thuộc các viện nghiên cứu và trung tâm nghiên cứu của ngành về giống thuỷ sản nước ngọt, giống hải sản ở các vùng sinh thái đặc trưng để thực hiện các nhiệm vụ:

+ Sản xuất giống gốc những loài thuỷ sản kinh tế nhằm đảm bảo giữ cho giống có năng suất, chất lượng ổn định.

+ Lưu giữ giống gốc, bảo vệ nguồn gen những loài thuỷ sinh, thuỷ sản quý, hiếm và có khả năng xuất khẩu.

+ Nhập khẩu giống gốc, giống mới, giống thuỷ sinh, thuỷ sản quý có khả năng thuần hoá để sản xuất rộng rãi. Nhập công nghệ

trước mắt cho ngư dân. Đây chính là yêu cầu phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh. Trên cơ sở yêu cầu này, nhà nước đã và đang có chính sách bảo đảm phát triển nguồn thuỷ sinh bền vững, khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức, cá nhân khai thác và sử dụng hợp lí nguồn thuỷ sinh, bảo đảm tái tạo nguồn thuỷ sinh và phát triển nuôi trồng thuỷ sản trên biển, sông, hồ, đầm, phá và các vùng nước tự nhiên khác.

Để đảm bảo thực hiện được yêu cầu phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh, Nhà nước đã ban hành các chính sách nhằm khuyến khích các tổ chức, cá nhân đầu tư, nghiên cứu khoa học, ứng dụng công nghệ tiên tiến, phát triển nguồn nhân lực, xây dựng kết cấu hạ tầng trong phát triển nguồn thuỷ sinh nói chung và hoạt động thuỷ sản nói riêng. Các hoạt động phát triển nuôi trồng thủy sản sạch, đẩy mạnh hoạt động khuyến ngư để phục vụ có hiệu quả hoạt động thuỷ sản, bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản, việc tham gia bảo hiểm về người và tài sản trong hoạt động thuỷ sản của các tổ chức cá nhân đảm bảo phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh đều được Nhà nước khuyến khích. Một phần ngân sách nhà nước sẽ dành cho việc đầu tư xây dựng các trung tâm giống thuỷ sản quốc gia thuộc các viện nghiên cứu và trung tâm nghiên cứu của ngành về giống thuỷ sản nước ngọt, giống hải sản ở các vùng sinh thái đặc trưng để thực hiện các nhiệm vụ:

+ Sản xuất giống gốc những loài thuỷ sản kinh tế nhằm đảm bảo giữ cho giống có năng suất, chất lượng ổn định.

+ Lưu giữ giống gốc, bảo vệ nguồn gen những loài thuỷ sinh, thuỷ sản quý, hiếm và có khả năng xuất khẩu.

+ Nhập khẩu giống gốc, giống mới, giống thuỷ sinh, thuỷ sản quý có khả năng thuần hoá để sản xuất rộng rãi. Nhập công nghệ

283

sản xuất giống những loài thuỷ sản có năng suất và chất lượng cao, trước hết tập trung vào công nghệ sản xuất giống các loài thuỷ sản có khả năng xuất khẩu.

Mặt khác, yêu cầu phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh còn được Nhà nước thực hiện thông qua hoạt động phát triển kinh tế thuỷ sản trên cơ sở quy hoạch phát triển ngành thuỷ sản phù hợp với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội trong phạm vi cả nước và của từng địa phương, bảo đảm việc xây dựng các công trình ven sông, ven biển hoặc gần khu vực nuôi trồng thuỷ sản không làm ảnh hưởng đến nguồn thuỷ sinh.

Trên cơ sở yêu cầu phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh, pháp luật về kiểm soát suy thoái thuỷ sinh đã quy định nghĩa vụ bảo vệ, tái tạo và phát triển nguồn thuỷ sinh, xác định các hành vi bị nghiêm cấm trong khi tiến hành các hoạt động có nguy cơ gây hại nguồn thủy sinh, các công cụ, phương tiện, phương thức đánh bắt trong hoạt động thủy sản nhằm bảo vệ nguồn thủy sinh, thức ăn, thuốc và các loại hoá chất dùng trong nuôi trồng thủy sản có nguy cơ tác động đến nguồn thủy sinh.

2.2. Những quy định về bảo vệ, tái tạo và phát triển giống loài thuỷ sinh

Kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh có thể được tiến hành dưới nhiều hình thức, biện pháp, song cách thức tốt nhất là việc mọi chủ thể trong xã hội chủ động bảo vệ, tái tạo và phát triển nguồn thuỷ sinh. Nhà nước rất chú trọng tới vấn đề này. Trong thời gian qua, Nhà nước đã đưa ra nhiều chính sách, ban hành các văn bản pháp luật nhằm huy động mọi nguồn lực vào việc kiểm soát nguồn thủy sinh, như: Các quy định về bảo tồn, bảo vệ nguồn thuỷ sinh nói chung, nguồn lợi thuỷ sản nói riêng, đặc biệt là việc bảo tồn các loài đang có nguy cơ bị tuyệt chủng, các loài quý hiếm, các loài có

sản xuất giống những loài thuỷ sản có năng suất và chất lượng cao, trước hết tập trung vào công nghệ sản xuất giống các loài thuỷ sản có khả năng xuất khẩu.

Mặt khác, yêu cầu phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh còn được Nhà nước thực hiện thông qua hoạt động phát triển kinh tế thuỷ sản trên cơ sở quy hoạch phát triển ngành thuỷ sản phù hợp với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội trong phạm vi cả nước và của từng địa phương, bảo đảm việc xây dựng các công trình ven sông, ven biển hoặc gần khu vực nuôi trồng thuỷ sản không làm ảnh hưởng đến nguồn thuỷ sinh.

Trên cơ sở yêu cầu phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh, pháp luật về kiểm soát suy thoái thuỷ sinh đã quy định nghĩa vụ bảo vệ, tái tạo và phát triển nguồn thuỷ sinh, xác định các hành vi bị nghiêm cấm trong khi tiến hành các hoạt động có nguy cơ gây hại nguồn thủy sinh, các công cụ, phương tiện, phương thức đánh bắt trong hoạt động thủy sản nhằm bảo vệ nguồn thủy sinh, thức ăn, thuốc và các loại hoá chất dùng trong nuôi trồng thủy sản có nguy cơ tác động đến nguồn thủy sinh.

2.2. Những quy định về bảo vệ, tái tạo và phát triển giống loài thuỷ sinh

Kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh có thể được tiến hành dưới nhiều hình thức, biện pháp, song cách thức tốt nhất là việc mọi chủ thể trong xã hội chủ động bảo vệ, tái tạo và phát triển nguồn thuỷ sinh. Nhà nước rất chú trọng tới vấn đề này. Trong thời gian qua, Nhà nước đã đưa ra nhiều chính sách, ban hành các văn bản pháp luật nhằm huy động mọi nguồn lực vào việc kiểm soát nguồn thủy sinh, như: Các quy định về bảo tồn, bảo vệ nguồn thuỷ sinh nói chung, nguồn lợi thuỷ sản nói riêng, đặc biệt là việc bảo tồn các loài đang có nguy cơ bị tuyệt chủng, các loài quý hiếm, các loài có

284

giá trị kinh tế cao, có ý nghĩa khoa học. Bên cạnh đó, Nhà nước còn có chính sách khuyến khích nghiên cứu khoa học để từ đó hình thành các biện pháp phù hợp nhằm phát triển nguồn thuỷ sinh cũng như quan tâm tới việc đầu tư sản xuất giống thuỷ sản để thả vào môi trường sống tự nhiên và tạo ra các vùng cư trú nhân tạo nhằm tái tạo và phát triển nguồn thuỷ sinh. Cụ thể là:

- Các quy định về bảo vệ môi trường sống của các loài thuỷ sinh: Môi trường sống là nhân tố quan trọng quyết định sự sống còn và chất lượng của các loài thuỷ sinh. Vì vậy, mọi hoạt động của con người đều phải đảm bảo giữ gìn và cải thiện chất lượng môi trường sống cho chúng. Có thể khái quát thành một số vấn đề cụ thể theo quy định tại Điều 7 Luật thủy sản năm 2003 và Luật bảo vệ môi trường năm 2014 như sau:

+ Các tổ chức cá nhân đều phải có trách nhiệm bảo vệ môi trường sống của các loài thuỷ sản nói riêng và của nguồn thuỷ sinh nói chung. Mọi hoạt động có nguy cơ tác động đến môi trường sống của nguồn thuỷ sinh đều phải được áp dụng các biện pháp nhằm triệt tiêu đến mức tối đa sự tác động đó.

+ Khi xây dựng mới, thay đổi hoặc phá bỏ các công trình có liên quan đến môi trường sống, di cư, sinh sản của các loài thuỷ sinh đều phải thực hiện việc đánh giá tác động môi trường theo quy định của pháp luật.

+ Các hoạt động khai thác thuỷ sản bằng đặt đăng, đáy hoặc bằng phương pháp ngăn, chắn khác ở các sông, hồ, đầm, phá phải dành hành lang cho các loài thuỷ sản di chuyển theo quy định của uỷ ban nhân dân địa phương.

+ Bảo đảm điều kiện vệ sinh môi trường, phòng ngừa dịch bệnh thuỷ sản; không được sử dụng hoá chất độc hại hoặc tích tụ độc hại.

+ Không được xây dựng khu nuôi trồng thuỷ sản tập trung

giá trị kinh tế cao, có ý nghĩa khoa học. Bên cạnh đó, Nhà nước còn có chính sách khuyến khích nghiên cứu khoa học để từ đó hình thành các biện pháp phù hợp nhằm phát triển nguồn thuỷ sinh cũng như quan tâm tới việc đầu tư sản xuất giống thuỷ sản để thả vào môi trường sống tự nhiên và tạo ra các vùng cư trú nhân tạo nhằm tái tạo và phát triển nguồn thuỷ sinh. Cụ thể là:

- Các quy định về bảo vệ môi trường sống của các loài thuỷ sinh: Môi trường sống là nhân tố quan trọng quyết định sự sống còn và chất lượng của các loài thuỷ sinh. Vì vậy, mọi hoạt động của con người đều phải đảm bảo giữ gìn và cải thiện chất lượng môi trường sống cho chúng. Có thể khái quát thành một số vấn đề cụ thể theo quy định tại Điều 7 Luật thủy sản năm 2003 và Luật bảo vệ môi trường năm 2014 như sau:

+ Các tổ chức cá nhân đều phải có trách nhiệm bảo vệ môi trường sống của các loài thuỷ sản nói riêng và của nguồn thuỷ sinh nói chung. Mọi hoạt động có nguy cơ tác động đến môi trường sống của nguồn thuỷ sinh đều phải được áp dụng các biện pháp nhằm triệt tiêu đến mức tối đa sự tác động đó.

+ Khi xây dựng mới, thay đổi hoặc phá bỏ các công trình có liên quan đến môi trường sống, di cư, sinh sản của các loài thuỷ sinh đều phải thực hiện việc đánh giá tác động môi trường theo quy định của pháp luật.

+ Các hoạt động khai thác thuỷ sản bằng đặt đăng, đáy hoặc bằng phương pháp ngăn, chắn khác ở các sông, hồ, đầm, phá phải dành hành lang cho các loài thuỷ sản di chuyển theo quy định của uỷ ban nhân dân địa phương.

+ Bảo đảm điều kiện vệ sinh môi trường, phòng ngừa dịch bệnh thuỷ sản; không được sử dụng hoá chất độc hại hoặc tích tụ độc hại.

+ Không được xây dựng khu nuôi trồng thuỷ sản tập trung

285

trên bãi bồi đang hình thành vùng cửa sông ven biển; phá rừng ngập mặn để nuôi trồng thủy sản (Điều 71 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

- Các quy định về khuyến khích đầu tư vào bảo vệ và phát triển giống loài thuỷ sinh: Trên nguyên tắc chung, Nhà nước luôn có chính sách khuyến khích, tạo điều kiện cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân thuộc mọi thành phần kinh tế trong nước và các nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào lĩnh vực bảo vệ và phát triển giống thuỷ sản nhằm sản xuất đủ giống đạt tiêu chuẩn chất lượng, giá cả phù hợp cung cấp cho nghề nuôi trồng thuỷ sản trong nhân dân, bao gồm các giống nuôi nước ngọt, nước lợ, nước mặn, trong nội địa và trên biển.

Trước hết, nhằm bảo vệ, tái tạo và phát triển nguồn thuỷ sinh, các địa phương phải có quy hoạch vùng sản xuất giống loài thủy sinh.

+ Những nơi có điều kiện sản xuất giống thuận lợi hơn cần tận dụng tối đa lợi thế để sản xuất con giống có chất lượng cao, giá thành hạ cung cấp cho nhu cầu thị trường. Cần ưu tiên cấp đất hoặc cho thuê đất lâu dài để các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân trong, ngoài địa phương và các nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào lĩnh vực phát triển giống loài thủy sinh.

+ Những nơi điều kiện sản xuất giống không thuận lợi nhưng có nhu cầu lớn về con giống có thể thuê, mua đất của các địa phương khác thuận lợi hơn để tổ chức sản xuất giống nhằm cung cấp ổn định cho địa phương mình.

Giống thuỷ sản để nuôi trồng, tái tạo và phát triển phải đảm bảo chất lượng theo hệ thống tiêu chuẩn của Việt Nam. Giống thuỷ sản nhập khẩu phải được qua kiểm dịch theo quy định của pháp luật về thú y cũng như của pháp luật về bảo vệ và kiểm dịch thực vật.

trên bãi bồi đang hình thành vùng cửa sông ven biển; phá rừng ngập mặn để nuôi trồng thủy sản (Điều 71 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

- Các quy định về khuyến khích đầu tư vào bảo vệ và phát triển giống loài thuỷ sinh: Trên nguyên tắc chung, Nhà nước luôn có chính sách khuyến khích, tạo điều kiện cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân thuộc mọi thành phần kinh tế trong nước và các nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào lĩnh vực bảo vệ và phát triển giống thuỷ sản nhằm sản xuất đủ giống đạt tiêu chuẩn chất lượng, giá cả phù hợp cung cấp cho nghề nuôi trồng thuỷ sản trong nhân dân, bao gồm các giống nuôi nước ngọt, nước lợ, nước mặn, trong nội địa và trên biển.

Trước hết, nhằm bảo vệ, tái tạo và phát triển nguồn thuỷ sinh, các địa phương phải có quy hoạch vùng sản xuất giống loài thủy sinh.

+ Những nơi có điều kiện sản xuất giống thuận lợi hơn cần tận dụng tối đa lợi thế để sản xuất con giống có chất lượng cao, giá thành hạ cung cấp cho nhu cầu thị trường. Cần ưu tiên cấp đất hoặc cho thuê đất lâu dài để các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân trong, ngoài địa phương và các nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào lĩnh vực phát triển giống loài thủy sinh.

+ Những nơi điều kiện sản xuất giống không thuận lợi nhưng có nhu cầu lớn về con giống có thể thuê, mua đất của các địa phương khác thuận lợi hơn để tổ chức sản xuất giống nhằm cung cấp ổn định cho địa phương mình.

Giống thuỷ sản để nuôi trồng, tái tạo và phát triển phải đảm bảo chất lượng theo hệ thống tiêu chuẩn của Việt Nam. Giống thuỷ sản nhập khẩu phải được qua kiểm dịch theo quy định của pháp luật về thú y cũng như của pháp luật về bảo vệ và kiểm dịch thực vật.

286

- Các quy định về bảo vệ giống loài thuỷ sinh khi có dịch: Để bảo vệ và phát triển nguồn thuỷ sinh, Nhà nước đã ban hành nhiều quy định có liên quan, đặc biệt là khi chúng có dịch bệnh. Tổ chức, cá nhân chăn nuôi nguồn thuỷ sinh phải thực hiện những biện pháp vệ sinh phòng bệnh cho chúng. Trên nguyên tắc "việc chăn nuôi không được gây ô nhiễm môi trường sinh thái" và đảm bảo số lượng cũng như chất lượng của các loài vật nuôi, các đối tượng có liên quan cần thực hiện công tác phòng và chống dịch bệnh cho thuỷ sinh. Theo Pháp lệnh thú y năm 2004 bao gồm:

+ Bảo đảm đủ tiêu chuẩn vệ sinh thú y tại các cơ sở chăn nuôi, chế biến thức ăn chăn nuôi, chế biến sản phẩm từ nguồn thuỷ sinh;

+ Thực hiện các biện pháp phòng bệnh, chẩn đoán xác định bệnh, khống chế, tiêu diệt dịch bệnh cho các giống loài thuỷ sinh;

+ Xác định và thông báo giới hạn vùng có dịch; quy định vành đai bảo vệ quanh vùng có dịch; đặt biển báo hiệu, trạm gác và hướng dẫn việc đi lại tránh vùng có dịch;

+ Thực hiện việc kiểm dịch nguồn thuỷ sinh và các sản phẩm của chúng, kiểm soát giết mổ và kiểm tra vệ sinh thực phẩm có nguồn gốc từ nguồn thuỷ sinh để phát hiện, ngăn chặn dịch bệnh lây lan và bảo đảm an toàn cho người sử dụng.

Cũng trong thời gian có dịch và tại vùng có dịch, người không có nhiệm vụ thì không được vào nơi có các giống, loài thuỷ sinh ốm hoặc chết; đưa vào hoặc mang ra khỏi vùng có dịch các loại thuộc đối tượng vệ sinh; mổ thịt, lưu thông trong vùng có dịch nguồn thuỷ sinh và các sản phẩm của chúng dễ nhiễm bệnh dịch đã công bố; vận chuyển qua vùng có dịch nguồn thuỷ sinh thuộc loại dễ nhiễm bệnh dịch đã công bố, tránh lây lan dịch bệnh cho các giống loài khác.

- Các quy định về bảo vệ giống loài thuỷ sinh khi có dịch: Để bảo vệ và phát triển nguồn thuỷ sinh, Nhà nước đã ban hành nhiều quy định có liên quan, đặc biệt là khi chúng có dịch bệnh. Tổ chức, cá nhân chăn nuôi nguồn thuỷ sinh phải thực hiện những biện pháp vệ sinh phòng bệnh cho chúng. Trên nguyên tắc "việc chăn nuôi không được gây ô nhiễm môi trường sinh thái" và đảm bảo số lượng cũng như chất lượng của các loài vật nuôi, các đối tượng có liên quan cần thực hiện công tác phòng và chống dịch bệnh cho thuỷ sinh. Theo Pháp lệnh thú y năm 2004 bao gồm:

+ Bảo đảm đủ tiêu chuẩn vệ sinh thú y tại các cơ sở chăn nuôi, chế biến thức ăn chăn nuôi, chế biến sản phẩm từ nguồn thuỷ sinh;

+ Thực hiện các biện pháp phòng bệnh, chẩn đoán xác định bệnh, khống chế, tiêu diệt dịch bệnh cho các giống loài thuỷ sinh;

+ Xác định và thông báo giới hạn vùng có dịch; quy định vành đai bảo vệ quanh vùng có dịch; đặt biển báo hiệu, trạm gác và hướng dẫn việc đi lại tránh vùng có dịch;

+ Thực hiện việc kiểm dịch nguồn thuỷ sinh và các sản phẩm của chúng, kiểm soát giết mổ và kiểm tra vệ sinh thực phẩm có nguồn gốc từ nguồn thuỷ sinh để phát hiện, ngăn chặn dịch bệnh lây lan và bảo đảm an toàn cho người sử dụng.

Cũng trong thời gian có dịch và tại vùng có dịch, người không có nhiệm vụ thì không được vào nơi có các giống, loài thuỷ sinh ốm hoặc chết; đưa vào hoặc mang ra khỏi vùng có dịch các loại thuộc đối tượng vệ sinh; mổ thịt, lưu thông trong vùng có dịch nguồn thuỷ sinh và các sản phẩm của chúng dễ nhiễm bệnh dịch đã công bố; vận chuyển qua vùng có dịch nguồn thuỷ sinh thuộc loại dễ nhiễm bệnh dịch đã công bố, tránh lây lan dịch bệnh cho các giống loài khác.

287

2.3. Những quy định về công cụ, phương thức đánh bắt thủy sản nhằm bảo vệ nguồn thủy sinh

Trong hoạt động thuỷ sản, việc các tổ chức, cá nhân sử dụng các công cụ, phương thức đánh bắt có hiệu quả nhưng vẫn đảm bảo tốc độ sinh sản để có thể phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh là vô cùng quan trọng. Điều này vừa góp phần thoả mãn nhu cầu về phát triển kinh tế cho con người, vừa bảo vệ môi trường. Dựa trên nguyên tắc chung là việc khai thác thuỷ sản ở vùng biển, sông, hồ, đầm, phá và các vùng nước tự nhiên khác phải đảm bảo không được làm cạn kiệt nguồn thuỷ sinh, các tổ chức, cá nhân khi tiến hành các hoạt động thủy sản phải tuân theo quy định sau đây về mùa vụ khai thác, thời hạn khai thác, vùng khai thác, chủng loại, kích cỡ thuỷ sản được khai thác cũng như sản lượng khai thác hàng năm.

- Các tổ chức, cá nhân được phép tiến hành công việc đánh bắt nguồn thuỷ sinh và nguồn lợi thuỷ sản bằng các công cụ, phương tiện phù hợp, với khoảng cách và cường độ hợp lí. Cụ thể là chỉ được phép sử dụng các công cụ có kích cỡ mắt lưới phù hợp với các loài thuỷ sản được phép khai thác, không được đánh bắt bằng loại công cụ có kích cỡ mắt lưới quá dày. Các tổ chức, cá nhân khai thác nguồn lợi thuỷ sản bằng các phương tiện như đăng, đáy hoặc bằng các phương pháp ngăn, chắn khác ở các sông, hồ, đầm, phá phải dành hành lang cho các loài thuỷ sản di chuyển theo quy định của địa phương.

- Các chủ thể không được tiến hành công việc khai thác và đánh bắt nguồn thủy sinh và nguồn lợi thủy sản khi chúng đang trong mùa sinh sản.

- Khoảng cách đánh bắt cũng được quy định cụ thể. Tuỳ thuộc từng loại thuỷ sinh mà các chủ thể được phép tiến hành ở các vùng nước ven bờ hay xa bờ với việc chấp hành các quy định của pháp luật.

2.3. Những quy định về công cụ, phương thức đánh bắt thủy sản nhằm bảo vệ nguồn thủy sinh

Trong hoạt động thuỷ sản, việc các tổ chức, cá nhân sử dụng các công cụ, phương thức đánh bắt có hiệu quả nhưng vẫn đảm bảo tốc độ sinh sản để có thể phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh là vô cùng quan trọng. Điều này vừa góp phần thoả mãn nhu cầu về phát triển kinh tế cho con người, vừa bảo vệ môi trường. Dựa trên nguyên tắc chung là việc khai thác thuỷ sản ở vùng biển, sông, hồ, đầm, phá và các vùng nước tự nhiên khác phải đảm bảo không được làm cạn kiệt nguồn thuỷ sinh, các tổ chức, cá nhân khi tiến hành các hoạt động thủy sản phải tuân theo quy định sau đây về mùa vụ khai thác, thời hạn khai thác, vùng khai thác, chủng loại, kích cỡ thuỷ sản được khai thác cũng như sản lượng khai thác hàng năm.

- Các tổ chức, cá nhân được phép tiến hành công việc đánh bắt nguồn thuỷ sinh và nguồn lợi thuỷ sản bằng các công cụ, phương tiện phù hợp, với khoảng cách và cường độ hợp lí. Cụ thể là chỉ được phép sử dụng các công cụ có kích cỡ mắt lưới phù hợp với các loài thuỷ sản được phép khai thác, không được đánh bắt bằng loại công cụ có kích cỡ mắt lưới quá dày. Các tổ chức, cá nhân khai thác nguồn lợi thuỷ sản bằng các phương tiện như đăng, đáy hoặc bằng các phương pháp ngăn, chắn khác ở các sông, hồ, đầm, phá phải dành hành lang cho các loài thuỷ sản di chuyển theo quy định của địa phương.

- Các chủ thể không được tiến hành công việc khai thác và đánh bắt nguồn thủy sinh và nguồn lợi thủy sản khi chúng đang trong mùa sinh sản.

- Khoảng cách đánh bắt cũng được quy định cụ thể. Tuỳ thuộc từng loại thuỷ sinh mà các chủ thể được phép tiến hành ở các vùng nước ven bờ hay xa bờ với việc chấp hành các quy định của pháp luật.

288

Trong những năm qua, Thủ tướng Chính phủ, Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ tài nguyên và môi trường và nhiều bộ, ngành có liên quan, ủy ban nhân dân các tỉnh đã ban hành nhiều văn bản quy định nghiêm cấm các hành vi như nghiêm cấm mọi tổ chức, cá nhân sản xuất, buôn bán, tàng trữ, vận chuyển trái phép và sử dụng chất nổ, xung điện, chất độc để khai thác thủy sản ở tất cả các vùng nước...

Luật bảo vệ môi trường năm 2014 cũng có quy định về vấn đề này, như nghiêm cấm việc khai thác, đánh bắt các nguồn tài nguyên sinh vật bằng phương tiện, công cụ, phương pháp huỷ diệt, không đúng thời vụ và sản lượng theo quy định của pháp luật (khoản 2 Điều 7).

2.4. Những quy định về thức ăn, thuốc và các loại hoá chất dùng trong nuôi trồng thủy sản có nguy cơ tác động đến nguồn thủy sinh

Trong kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh, nội dung quan trọng được pháp luật đề cập là liên quan đến thức ăn, thuốc và các loại hoá chất dùng trong nuôi trồng thuỷ sản có nguy cơ tác động đến nguồn thuỷ sinh. Trong một vùng nước, việc các chủ thể nuôi trồng các loại thuỷ sản với chế độ chăm sóc hàng ngày hoặc khi chúng có bệnh như thế nào sẽ tác động trực tiếp đến số lượng và chất lượng của các loài thuỷ sinh. Nguyên tắc cơ bản là thức ăn, nguyên liệu làm thức ăn nuôi trồng thuỷ sản, thuốc, hoá chất dùng trong nuôi trồng thuỷ sản phải đảm bảo đạt tiêu chuẩn ngành hoặc tiêu chuẩn Việt Nam. Nghiêm cấm việc sản xuất, lưu thông, tàng trữ thuốc giả, thuốc kém phẩm chất, thuốc chưa qua kiểm nghiệm Nhà nước; thuốc không có số đăng kí lưu hành hợp pháp, số kiểm soát, thuốc ngoài danh mục được phép lưu hành; thuốc gây hại cho động vật và người sử dụng sản phẩm động vật đó hoặc gây ô

Trong những năm qua, Thủ tướng Chính phủ, Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ tài nguyên và môi trường và nhiều bộ, ngành có liên quan, ủy ban nhân dân các tỉnh đã ban hành nhiều văn bản quy định nghiêm cấm các hành vi như nghiêm cấm mọi tổ chức, cá nhân sản xuất, buôn bán, tàng trữ, vận chuyển trái phép và sử dụng chất nổ, xung điện, chất độc để khai thác thủy sản ở tất cả các vùng nước...

Luật bảo vệ môi trường năm 2014 cũng có quy định về vấn đề này, như nghiêm cấm việc khai thác, đánh bắt các nguồn tài nguyên sinh vật bằng phương tiện, công cụ, phương pháp huỷ diệt, không đúng thời vụ và sản lượng theo quy định của pháp luật (khoản 2 Điều 7).

2.4. Những quy định về thức ăn, thuốc và các loại hoá chất dùng trong nuôi trồng thủy sản có nguy cơ tác động đến nguồn thủy sinh

Trong kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh, nội dung quan trọng được pháp luật đề cập là liên quan đến thức ăn, thuốc và các loại hoá chất dùng trong nuôi trồng thuỷ sản có nguy cơ tác động đến nguồn thuỷ sinh. Trong một vùng nước, việc các chủ thể nuôi trồng các loại thuỷ sản với chế độ chăm sóc hàng ngày hoặc khi chúng có bệnh như thế nào sẽ tác động trực tiếp đến số lượng và chất lượng của các loài thuỷ sinh. Nguyên tắc cơ bản là thức ăn, nguyên liệu làm thức ăn nuôi trồng thuỷ sản, thuốc, hoá chất dùng trong nuôi trồng thuỷ sản phải đảm bảo đạt tiêu chuẩn ngành hoặc tiêu chuẩn Việt Nam. Nghiêm cấm việc sản xuất, lưu thông, tàng trữ thuốc giả, thuốc kém phẩm chất, thuốc chưa qua kiểm nghiệm Nhà nước; thuốc không có số đăng kí lưu hành hợp pháp, số kiểm soát, thuốc ngoài danh mục được phép lưu hành; thuốc gây hại cho động vật và người sử dụng sản phẩm động vật đó hoặc gây ô

289

nhiễm môi trường. Vì vậy, pháp luật có một số quy định cụ thể đối với trách nhiệm của các chủ thể trong quá trình tác động vào nguồn thuỷ sinh như sau:

- Đối với các chủ thể trực tiếp sử dụng các loại thuốc thức ăn trong nuôi trồng thuỷ sản:

+ Thức ăn chăn nuôi phải không gây hại cho nguồn thuỷ sản. Các chủ thể này khi dùng thuốc để phòng bệnh, chữa bệnh cho các loại thuỷ sản phải theo chỉ dẫn hoặc đơn thuốc của bác sĩ, kĩ thuật viên có giấy phép hành nghề, hoặc theo hướng dẫn sử dụng ghi trên nhãn thuốc.

+ Không được sử dụng thuốc thú y, hoá chất đã hết hạn sử dụng hoặc ngoài danh mục cho phép trong nuôi trồng thủy sản (khoản 2 Điều 71 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

+ Nơi sản xuất, chế biến và kho chứa thức ăn chăn nuôi phải thực hiện các yêu cầu như: Các hoá chất độc hại phải được để ở nơi cách biệt với nơi sản xuất, chế biến và kho chứa thức ăn chăn nuôi; có biện pháp diệt trừ loài gặm nhấm và côn trùng gây hại.

+ Khu nuôi trồng thuỷ sản tập trung phải phù hợp với quy hoạch và đáp ứng các yêu cầu bảo vệ môi trường, như chất thải phải được thu gom, xử lí đạt tiêu chuẩn môi trường về chất thải; phải phục hồi môi trường sau khi ngừng hoạt động nuôi trồng thuỷ sản (khoản 4 Điều 71 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

- Đối với các tổ chức cá nhân sản xuất, kinh doanh thức ăn nuôi trồng thuỷ sản, thuốc, hoá chất dùng trong nuôi trồng thuỷ sản:

+ Phải có đủ điều kiện kinh doanh theo quy định của Chính phủ, tuân theo các quy định của pháp luật về chất lượng hàng hoá, bảo vệ môi trường, nhãn hiệu hàng hoá và các quy định khác của pháp luật có liên quan.

nhiễm môi trường. Vì vậy, pháp luật có một số quy định cụ thể đối với trách nhiệm của các chủ thể trong quá trình tác động vào nguồn thuỷ sinh như sau:

- Đối với các chủ thể trực tiếp sử dụng các loại thuốc thức ăn trong nuôi trồng thuỷ sản:

+ Thức ăn chăn nuôi phải không gây hại cho nguồn thuỷ sản. Các chủ thể này khi dùng thuốc để phòng bệnh, chữa bệnh cho các loại thuỷ sản phải theo chỉ dẫn hoặc đơn thuốc của bác sĩ, kĩ thuật viên có giấy phép hành nghề, hoặc theo hướng dẫn sử dụng ghi trên nhãn thuốc.

+ Không được sử dụng thuốc thú y, hoá chất đã hết hạn sử dụng hoặc ngoài danh mục cho phép trong nuôi trồng thủy sản (khoản 2 Điều 71 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

+ Nơi sản xuất, chế biến và kho chứa thức ăn chăn nuôi phải thực hiện các yêu cầu như: Các hoá chất độc hại phải được để ở nơi cách biệt với nơi sản xuất, chế biến và kho chứa thức ăn chăn nuôi; có biện pháp diệt trừ loài gặm nhấm và côn trùng gây hại.

+ Khu nuôi trồng thuỷ sản tập trung phải phù hợp với quy hoạch và đáp ứng các yêu cầu bảo vệ môi trường, như chất thải phải được thu gom, xử lí đạt tiêu chuẩn môi trường về chất thải; phải phục hồi môi trường sau khi ngừng hoạt động nuôi trồng thuỷ sản (khoản 4 Điều 71 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

- Đối với các tổ chức cá nhân sản xuất, kinh doanh thức ăn nuôi trồng thuỷ sản, thuốc, hoá chất dùng trong nuôi trồng thuỷ sản:

+ Phải có đủ điều kiện kinh doanh theo quy định của Chính phủ, tuân theo các quy định của pháp luật về chất lượng hàng hoá, bảo vệ môi trường, nhãn hiệu hàng hoá và các quy định khác của pháp luật có liên quan.

290

+ Tổ chức, cá nhân có giấy phép hành nghề phải chấp hành quy định của Nhà nước trong việc kê đơn thuốc chữa bệnh, phòng bệnh cho nguồn thuỷ sinh.

Bên cạnh đó, các tổ chức, cá nhân khi nhập khẩu thức ăn, nguyên liệu làm thức ăn nuôi trồng thuỷ sản, thuốc, hoá chất dùng trong nuôi trồng thuỷ sản thuộc danh mục hàng hoá nhập khẩu chuyên ngành thuỷ sản phải tuân theo quy định của pháp luật về chất lượng hàng hoá, thương mại và các quy định khác của pháp luật có liên quan. Nếu không thuộc danh mục hàng hoá nhập khẩu chuyên ngành thuỷ sản, trước khi nhập khẩu thương mại lần đầu phải qua khảo nghiệm, kiểm nghiệm theo quy định của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn.

+ Tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu, kinh doanh thuốc thú y, hoá chất trong nuôi trồng thủy sản phải thực hiện đúng các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường và các quy định khác của pháp luật có liên quan (khoản 1 Điều 71 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

- Việc nhập khẩu các loại thuốc, hoá chất, chế phẩm sinh học, nguyên liệu để sản xuất thuốc và hoá chất dùng trong nuôi trồng thuỷ sản được quy định như sau:

+ Các loại thuốc, hoá chất, chế phẩm sinh học sử dụng thông thường được nhập khẩu theo quy chế nhập hàng thông thường, không cần xin phép Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn.

+ Các loại thuốc, hoá chất, chế phẩm sinh học mới hoặc chưa được sử dụng phổ biến ở Việt Nam (ngoài các mặt hàng được quy định trong danh mục thuốc, hoá chất, chế phẩm sinh học phục vụ nuôi trồng thuỷ sản sử dụng thông thường), phục vụ nuôi trồng thuỷ sản phải được Tổng cục thuỷ sản xem xét và cho phép nhập khẩu với số lượng hạn chế để thử nghiệm, khảo nghiệm có sự theo

+ Tổ chức, cá nhân có giấy phép hành nghề phải chấp hành quy định của Nhà nước trong việc kê đơn thuốc chữa bệnh, phòng bệnh cho nguồn thuỷ sinh.

Bên cạnh đó, các tổ chức, cá nhân khi nhập khẩu thức ăn, nguyên liệu làm thức ăn nuôi trồng thuỷ sản, thuốc, hoá chất dùng trong nuôi trồng thuỷ sản thuộc danh mục hàng hoá nhập khẩu chuyên ngành thuỷ sản phải tuân theo quy định của pháp luật về chất lượng hàng hoá, thương mại và các quy định khác của pháp luật có liên quan. Nếu không thuộc danh mục hàng hoá nhập khẩu chuyên ngành thuỷ sản, trước khi nhập khẩu thương mại lần đầu phải qua khảo nghiệm, kiểm nghiệm theo quy định của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn.

+ Tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu, kinh doanh thuốc thú y, hoá chất trong nuôi trồng thủy sản phải thực hiện đúng các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường và các quy định khác của pháp luật có liên quan (khoản 1 Điều 71 Luật bảo vệ môi trường năm 2014).

- Việc nhập khẩu các loại thuốc, hoá chất, chế phẩm sinh học, nguyên liệu để sản xuất thuốc và hoá chất dùng trong nuôi trồng thuỷ sản được quy định như sau:

+ Các loại thuốc, hoá chất, chế phẩm sinh học sử dụng thông thường được nhập khẩu theo quy chế nhập hàng thông thường, không cần xin phép Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn.

+ Các loại thuốc, hoá chất, chế phẩm sinh học mới hoặc chưa được sử dụng phổ biến ở Việt Nam (ngoài các mặt hàng được quy định trong danh mục thuốc, hoá chất, chế phẩm sinh học phục vụ nuôi trồng thuỷ sản sử dụng thông thường), phục vụ nuôi trồng thuỷ sản phải được Tổng cục thuỷ sản xem xét và cho phép nhập khẩu với số lượng hạn chế để thử nghiệm, khảo nghiệm có sự theo

291

dõi của các cơ quan nghiên cứu thuộc Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn.

Bên cạnh những quy định về việc nhập khẩu các loại thuốc, hoá chất, chế phẩm sinh học, nguyên liệu để sản xuất thuốc và hoá chất dùng trong nuôi trồng thuỷ sản nói trên, việc nhập khẩu những hoá chất là thuốc bảo vệ thực vật, hoá chất để sản xuất thuốc bảo vệ thực vật, hoá chất để sản xuất thuốc cho nguồn thuỷ sinh; hoá chất sử dụng trong nuôi trồng thuỷ sản; nhập khẩu những hoá chất là chất gây nghiện, chất hướng tâm thần, tiền chất sử dụng trong lĩnh vực y tế, bào chế dược phẩm hoặc nhập khẩu những hoá chất, chế phẩm diệt côn trùng, diệt khuẩn dùng trong lĩnh vực gia dụng và y tế phải thực hiện theo hướng dẫn của các bộ, ngành liên quan.

- Việc nhập khẩu thức ăn, nguyên liệu sản xuất thức ăn cho nuôi trồng thuỷ sản theo quy định như sau:

+ Các loại thức ăn, nguyên liệu sản xuất thức ăn sử dụng thông thường được nhập khẩu theo quy chế nhập hàng thông thường, không cần xin phép.

+ Các loại thức ăn, nguyên liệu sản xuất thức ăn mới là những loại không có trong danh mục thức ăn, nguyên liệu sản xuất thức ăn nuôi tôm, cá sử dụng thông thường, phải được Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn xem xét và cho phép nhập khẩu với số lượng hạn chế để thử nghiệm, khảo nghiệm có sự theo dõi của cơ quan nghiên cứu thuộc Tổng cục thuỷ sản.

Thức ăn, thuốc, hoá chất, chế phẩm sinh học, nguyên liệu sản xuất thức ăn, thuốc, hoá chất kể cả loại được nhập khẩu thông thường và loại được chấp thuận cho nhập, khi nhập khẩu phải thực hiện kiểm tra chất lượng theo những quy định hiện hành và làm thủ tục nhập khẩu với hải quan.

dõi của các cơ quan nghiên cứu thuộc Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn.

Bên cạnh những quy định về việc nhập khẩu các loại thuốc, hoá chất, chế phẩm sinh học, nguyên liệu để sản xuất thuốc và hoá chất dùng trong nuôi trồng thuỷ sản nói trên, việc nhập khẩu những hoá chất là thuốc bảo vệ thực vật, hoá chất để sản xuất thuốc bảo vệ thực vật, hoá chất để sản xuất thuốc cho nguồn thuỷ sinh; hoá chất sử dụng trong nuôi trồng thuỷ sản; nhập khẩu những hoá chất là chất gây nghiện, chất hướng tâm thần, tiền chất sử dụng trong lĩnh vực y tế, bào chế dược phẩm hoặc nhập khẩu những hoá chất, chế phẩm diệt côn trùng, diệt khuẩn dùng trong lĩnh vực gia dụng và y tế phải thực hiện theo hướng dẫn của các bộ, ngành liên quan.

- Việc nhập khẩu thức ăn, nguyên liệu sản xuất thức ăn cho nuôi trồng thuỷ sản theo quy định như sau:

+ Các loại thức ăn, nguyên liệu sản xuất thức ăn sử dụng thông thường được nhập khẩu theo quy chế nhập hàng thông thường, không cần xin phép.

+ Các loại thức ăn, nguyên liệu sản xuất thức ăn mới là những loại không có trong danh mục thức ăn, nguyên liệu sản xuất thức ăn nuôi tôm, cá sử dụng thông thường, phải được Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn xem xét và cho phép nhập khẩu với số lượng hạn chế để thử nghiệm, khảo nghiệm có sự theo dõi của cơ quan nghiên cứu thuộc Tổng cục thuỷ sản.

Thức ăn, thuốc, hoá chất, chế phẩm sinh học, nguyên liệu sản xuất thức ăn, thuốc, hoá chất kể cả loại được nhập khẩu thông thường và loại được chấp thuận cho nhập, khi nhập khẩu phải thực hiện kiểm tra chất lượng theo những quy định hiện hành và làm thủ tục nhập khẩu với hải quan.

292

Bên cạnh nghĩa vụ của các tổ chức và cá nhân có liên quan trong lĩnh vực thức ăn thuốc và các loại hoá chất dùng trong nuôi trồng thuỷ sản có nguy cơ tác động đến nguồn thuỷ sinh thì các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng có nhiều trách nhiệm cụ thể. Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn có trách nhiệm công bố danh mục và tiêu chuẩn thức ăn, nguyên liệu làm thức ăn nuôi trồng thủy sản, thuốc, hoá chất dùng trong nuôi trồng thuỷ sản thuộc danh mục hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu chuyên ngành thuỷ sản; quy định tiêu chuẩn vệ sinh thú y, bảo vệ môi trường đối với cơ sở sản xuất, kinh doanh thức ăn nuôi trồng thuỷ sản, thuốc thú y dùng trong nuôi trồng thuỷ sản.

2.5. Những quy định về khai thác thuỷ sản có nguy cơ gây hại đến nguồn thuỷ sinh

Trong hệ thống pháp luật về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh nói chung và Luật thuỷ sản nói riêng, việc khai thác thuỷ sản và các giống loài thuỷ sinh rất được chú trọng bởi nó là một trong những nguyên nhân trực tiếp tạo nên việc suy giảm các loài này một cách nhanh nhất. Do đó, Nhà nước đã có chính sách đồng bộ về đầu tư, đào tạo nghề, xây dựng hệ thống thông tin liên lạc, điều tra nguồn lợi, dự báo ngư trường, dịch vụ hậu cần cũng như tổ chức các hình thức sản xuất phù hợp để khuyến khích tổ chức cá nhân khai thác thuỷ sản ở các vùng biển phù hợp. Pháp luật đã có một số quy định về vấn đề này như các chủ thể muốn tiến hành khai thác thuỷ sản thì phải xin phép...

2.5.1. Về giấy phép khai thác thuỷ sản

Nhằm bảo vệ nguồn lợi thuỷ sản một cách bền vững, các tổ chức cá nhân muốn tiến hành khai thác thuỷ sản cần phải có giấy phép khai thác thuỷ sản theo quy định của pháp luật. Hoạt động cấp và thu hồi giấy phép khai thác thuỷ sản mang tính pháp lí

Bên cạnh nghĩa vụ của các tổ chức và cá nhân có liên quan trong lĩnh vực thức ăn thuốc và các loại hoá chất dùng trong nuôi trồng thuỷ sản có nguy cơ tác động đến nguồn thuỷ sinh thì các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng có nhiều trách nhiệm cụ thể. Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn có trách nhiệm công bố danh mục và tiêu chuẩn thức ăn, nguyên liệu làm thức ăn nuôi trồng thủy sản, thuốc, hoá chất dùng trong nuôi trồng thuỷ sản thuộc danh mục hàng hoá xuất khẩu, nhập khẩu chuyên ngành thuỷ sản; quy định tiêu chuẩn vệ sinh thú y, bảo vệ môi trường đối với cơ sở sản xuất, kinh doanh thức ăn nuôi trồng thuỷ sản, thuốc thú y dùng trong nuôi trồng thuỷ sản.

2.5. Những quy định về khai thác thuỷ sản có nguy cơ gây hại đến nguồn thuỷ sinh

Trong hệ thống pháp luật về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh nói chung và Luật thuỷ sản nói riêng, việc khai thác thuỷ sản và các giống loài thuỷ sinh rất được chú trọng bởi nó là một trong những nguyên nhân trực tiếp tạo nên việc suy giảm các loài này một cách nhanh nhất. Do đó, Nhà nước đã có chính sách đồng bộ về đầu tư, đào tạo nghề, xây dựng hệ thống thông tin liên lạc, điều tra nguồn lợi, dự báo ngư trường, dịch vụ hậu cần cũng như tổ chức các hình thức sản xuất phù hợp để khuyến khích tổ chức cá nhân khai thác thuỷ sản ở các vùng biển phù hợp. Pháp luật đã có một số quy định về vấn đề này như các chủ thể muốn tiến hành khai thác thuỷ sản thì phải xin phép...

2.5.1. Về giấy phép khai thác thuỷ sản

Nhằm bảo vệ nguồn lợi thuỷ sản một cách bền vững, các tổ chức cá nhân muốn tiến hành khai thác thuỷ sản cần phải có giấy phép khai thác thuỷ sản theo quy định của pháp luật. Hoạt động cấp và thu hồi giấy phép khai thác thuỷ sản mang tính pháp lí

293

nhằm để Nhà nước có thể theo dõi, quản lí và kiểm soát chặt chẽ toàn bộ quá trình khai thác thuỷ sản, hạn chế đến mức thấp nhất việc khai thác thuỷ sản nói riêng và nguồn thuỷ sinh nói chung một cách bừa bãi và trái pháp luật. Tuy nhiên, việc khai thác thuỷ sản bằng tàu cá có trọng tải dưới 0,5 tấn hoặc không sử dụng tàu cá thì không cần phải xin phép. Các trường hợp khác đều phải xin cấp giấy phép khai thác thuỷ sản theo quy định tại Điều 16, Điều 17 Luật thủy sản năm 2003. Giấy phép khai thác thuỷ sản cần phải được quy định đầy đủ về những nội dung như: Nghề khai thác, ngư cụ khai thác; vùng, tuyến được phép khai thác; thời gian hoạt động khai thác; thời hạn của giấy phép và các nội dung cần thiết khác theo quy định của pháp luật. Nội dung của giấy phép khai thác thuỷ sản cần phải phù hợp với những quy định của pháp luật môi trường về thời gian, phương tiện và công cụ đánh bắt nguồn thuỷ sinh.

Có hai hoạt động tiến hành thường xuyên trong quá trình khai thác thuỷ sản là phải duy trì chế độ báo cáo khai thác thuỷ sản và phải ghi nhật kí khai thác thuỷ sản. Sau khi được cấp giấy phép khai thác thuỷ sản, các tổ chức cá nhân cần phải báo cáo khai thác thủy sản với cơ quan quản lí thuỷ sản ở địa phương nơi đăng kí tàu cá. Đối với các tàu cá mà chỉ huy tàu phải có bằng thuyền trưởng theo quy định của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn thì chính người thuyền trưởng này cần phải tổ chức thực hiện việc ghi nhật kí khai thác thuỷ sản. Quy định này cũng nhằm đảm bảo sự quản lí chặt chẽ từ phía Nhà nước đối với các hoạt động khai thác thuỷ sản trên các vùng nước nhằm khai thác thuỷ sản bền vững.

Giấy phép khai thác thuỷ sản có thể sẽ bị thu hồi khi các tổ chức cá nhân không còn đủ các điều kiện cấp giấy phép khai thác thuỷ sản khi họ vi phạm nghiêm trọng các quy định của Luật thuỷ

nhằm để Nhà nước có thể theo dõi, quản lí và kiểm soát chặt chẽ toàn bộ quá trình khai thác thuỷ sản, hạn chế đến mức thấp nhất việc khai thác thuỷ sản nói riêng và nguồn thuỷ sinh nói chung một cách bừa bãi và trái pháp luật. Tuy nhiên, việc khai thác thuỷ sản bằng tàu cá có trọng tải dưới 0,5 tấn hoặc không sử dụng tàu cá thì không cần phải xin phép. Các trường hợp khác đều phải xin cấp giấy phép khai thác thuỷ sản theo quy định tại Điều 16, Điều 17 Luật thủy sản năm 2003. Giấy phép khai thác thuỷ sản cần phải được quy định đầy đủ về những nội dung như: Nghề khai thác, ngư cụ khai thác; vùng, tuyến được phép khai thác; thời gian hoạt động khai thác; thời hạn của giấy phép và các nội dung cần thiết khác theo quy định của pháp luật. Nội dung của giấy phép khai thác thuỷ sản cần phải phù hợp với những quy định của pháp luật môi trường về thời gian, phương tiện và công cụ đánh bắt nguồn thuỷ sinh.

Có hai hoạt động tiến hành thường xuyên trong quá trình khai thác thuỷ sản là phải duy trì chế độ báo cáo khai thác thuỷ sản và phải ghi nhật kí khai thác thuỷ sản. Sau khi được cấp giấy phép khai thác thuỷ sản, các tổ chức cá nhân cần phải báo cáo khai thác thủy sản với cơ quan quản lí thuỷ sản ở địa phương nơi đăng kí tàu cá. Đối với các tàu cá mà chỉ huy tàu phải có bằng thuyền trưởng theo quy định của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn thì chính người thuyền trưởng này cần phải tổ chức thực hiện việc ghi nhật kí khai thác thuỷ sản. Quy định này cũng nhằm đảm bảo sự quản lí chặt chẽ từ phía Nhà nước đối với các hoạt động khai thác thuỷ sản trên các vùng nước nhằm khai thác thuỷ sản bền vững.

Giấy phép khai thác thuỷ sản có thể sẽ bị thu hồi khi các tổ chức cá nhân không còn đủ các điều kiện cấp giấy phép khai thác thuỷ sản khi họ vi phạm nghiêm trọng các quy định của Luật thuỷ

294

sản về khai thác thuỷ sản, khi đã bị xử phạt vi phạm hành chính về hoạt động thuỷ sản ba lần trong thời hạn của giấy phép khai thác thuỷ sản, khi các tổ chức cá nhân đó tẩy xoá, sửa chữa nội dung của giấy phép hoặc có các hành vi vi phạm khác mà pháp luật quy định phải thu hồi giấy phép.

2.5.2. Quyền và nghĩa vụ của các tổ chức cá nhân trong quá trình khai thác thủy sản

Luật thuỷ sản năm 2003 đã quy định rất cụ thể về quyền lợi của những chủ thể khai thác thuỷ sản. Ngoài việc được hưởng các quyền khác theo quy định của pháp luật, chủ thể khai thác thuỷ sản sẽ được Nhà nước bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp do thành quả lao động và kết quả đầu tư trong khai thác thuỷ sản. Quy định này khiến cho các chủ thể yên tâm bỏ vốn, đầu tư công nghệ cũng như toàn bộ công sức trong quá trình khai thác thuỷ sản. Pháp luật quy định các chủ thể khai thác thuỷ sản sẽ được các cơ quan chuyên môn thông báo kịp thời về tình hình diễn biến thời tiết, được thông báo về nguồn lợi thuỷ sản, thông tin về hoạt động thuỷ sản, thị trường thuỷ sản và hướng dẫn về kĩ thuật khai thác thuỷ sản. Ban hành quy định này, Nhà nước tạo cho các chủ thể tiến hành hoạt động thuỷ sản sự yên tâm về chuyên môn. Bên cạnh các quyền lợi cụ thể, các chủ thể còn phải thực hiện các nghĩa vụ trước Nhà nước trong quá trình tiến hành khai thác thuỷ sản. Ngoài việc thực hiện các trách nhiệm được thể hiện trong giấy phép khai thác thuỷ sản như việc nộp thuế, phí, lệ phí theo quy định của pháp luật hay đánh dấu ngư cụ đang được sử dụng tại ngư trường bằng dấu hiệu dễ nhận biết theo quy định của Tổng cục thuỷ sản, các tổ chức cá nhân phải tuân thủ sự kiểm tra, kiểm soát của các lực lượng, cơ quan có thẩm quyền cũng như phải tuân theo các quy định về quản lí vùng khai thác, bảo vệ trật tự, an ninh trên địa bàn

sản về khai thác thuỷ sản, khi đã bị xử phạt vi phạm hành chính về hoạt động thuỷ sản ba lần trong thời hạn của giấy phép khai thác thuỷ sản, khi các tổ chức cá nhân đó tẩy xoá, sửa chữa nội dung của giấy phép hoặc có các hành vi vi phạm khác mà pháp luật quy định phải thu hồi giấy phép.

2.5.2. Quyền và nghĩa vụ của các tổ chức cá nhân trong quá trình khai thác thủy sản

Luật thuỷ sản năm 2003 đã quy định rất cụ thể về quyền lợi của những chủ thể khai thác thuỷ sản. Ngoài việc được hưởng các quyền khác theo quy định của pháp luật, chủ thể khai thác thuỷ sản sẽ được Nhà nước bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp do thành quả lao động và kết quả đầu tư trong khai thác thuỷ sản. Quy định này khiến cho các chủ thể yên tâm bỏ vốn, đầu tư công nghệ cũng như toàn bộ công sức trong quá trình khai thác thuỷ sản. Pháp luật quy định các chủ thể khai thác thuỷ sản sẽ được các cơ quan chuyên môn thông báo kịp thời về tình hình diễn biến thời tiết, được thông báo về nguồn lợi thuỷ sản, thông tin về hoạt động thuỷ sản, thị trường thuỷ sản và hướng dẫn về kĩ thuật khai thác thuỷ sản. Ban hành quy định này, Nhà nước tạo cho các chủ thể tiến hành hoạt động thuỷ sản sự yên tâm về chuyên môn. Bên cạnh các quyền lợi cụ thể, các chủ thể còn phải thực hiện các nghĩa vụ trước Nhà nước trong quá trình tiến hành khai thác thuỷ sản. Ngoài việc thực hiện các trách nhiệm được thể hiện trong giấy phép khai thác thuỷ sản như việc nộp thuế, phí, lệ phí theo quy định của pháp luật hay đánh dấu ngư cụ đang được sử dụng tại ngư trường bằng dấu hiệu dễ nhận biết theo quy định của Tổng cục thuỷ sản, các tổ chức cá nhân phải tuân thủ sự kiểm tra, kiểm soát của các lực lượng, cơ quan có thẩm quyền cũng như phải tuân theo các quy định về quản lí vùng khai thác, bảo vệ trật tự, an ninh trên địa bàn

295

khai thác. Việc phát hiện, tố giác, ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật về thuỷ sản cũng phải được các chủ thể này tuân thủ.

Mặt khác, Luật thuỷ sản còn có những quy định về nuôi trồng thuỷ sản, về tàu cá và cơ sở dịch vụ hoạt động thuỷ sản, về chế biến, mua bán, xuất nhập khẩu thuỷ sản... nhằm phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh.

2.6. Các cơ quan quản lí nhà nước về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh

Việc kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh được tiến hành bởi hệ thống các cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ và phát triển nguồn lợi thuỷ sản.

Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh trên phạm vi cả nước.

Uỷ ban nhân dân các cấp thực hiện chức năng quản lí nhà nước về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh trong phạm vi địa phương.

Tổng cục thuỷ sản trực thuộc Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn thực hiện chức năng quản lí nhà nước về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh, phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ quản lí, kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh và các hoạt động liên quan đến nguồn thuỷ sinh trong phạm vi cả nước. Tổng cục thuỷ sản có một số quyền và nghĩa vụ cụ thể sau đây:

Thứ nhất, liên quan đến việc đào tạo nhân lực, nghiên cứu khoa học nhằm nâng cao năng suất giống thuỷ sản, Tổng cục thuỷ sản chỉ đạo, hướng dẫn các cơ quan nghiên cứu và đào tạo trong ngành thuỷ sản và huy động lực lượng khoa học ngoài ngành tham gia nghiên cứu tạo giống, sản xuất giống. Khuyến khích các cơ quan nghiên cứu, đào tạo giúp đỡ hoặc hợp tác, liên doanh, liên

khai thác. Việc phát hiện, tố giác, ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật về thuỷ sản cũng phải được các chủ thể này tuân thủ.

Mặt khác, Luật thuỷ sản còn có những quy định về nuôi trồng thuỷ sản, về tàu cá và cơ sở dịch vụ hoạt động thuỷ sản, về chế biến, mua bán, xuất nhập khẩu thuỷ sản... nhằm phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh.

2.6. Các cơ quan quản lí nhà nước về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh

Việc kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh được tiến hành bởi hệ thống các cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ và phát triển nguồn lợi thuỷ sản.

Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh trên phạm vi cả nước.

Uỷ ban nhân dân các cấp thực hiện chức năng quản lí nhà nước về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh trong phạm vi địa phương.

Tổng cục thuỷ sản trực thuộc Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn thực hiện chức năng quản lí nhà nước về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh, phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ quản lí, kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh và các hoạt động liên quan đến nguồn thuỷ sinh trong phạm vi cả nước. Tổng cục thuỷ sản có một số quyền và nghĩa vụ cụ thể sau đây:

Thứ nhất, liên quan đến việc đào tạo nhân lực, nghiên cứu khoa học nhằm nâng cao năng suất giống thuỷ sản, Tổng cục thuỷ sản chỉ đạo, hướng dẫn các cơ quan nghiên cứu và đào tạo trong ngành thuỷ sản và huy động lực lượng khoa học ngoài ngành tham gia nghiên cứu tạo giống, sản xuất giống. Khuyến khích các cơ quan nghiên cứu, đào tạo giúp đỡ hoặc hợp tác, liên doanh, liên

296

kết với hộ gia đình, cá nhân về sản xuất giống thuỷ sản. Tổng cục thuỷ sản có quy hoạch, kế hoạch đào tạo cán bộ kĩ thuật (kể cả đào tạo ở nước ngoài), để có cán bộ đầu ngành về giống thuỷ sản; trong kế hoạch xây dựng cơ bản hàng năm ưu tiên đầu tư cho các viện, trung tâm nghiên cứu, để các cơ sở này sớm có đủ điều kiện và trình độ nghiên cứu về giống ngang tầm với các nước trong khu vực và quốc tế.

Thứ hai, liên quan đến việc thanh tra, kiểm tra các hoạt động thuỷ sản, Tổng cục thuỷ sản giao cho Cục khai thác và bảo vệ nguồn lợi thuỷ sản, Vụ nuôi trồng thuỷ sản, Vụ khoa học công nghệ, cùng với các sở nông nghiệp và phát triển nông thôn có quản lí thuỷ sản tiến hành kiểm tra, thanh tra định kì việc thực hiện quản lí nhà nước về giống thuỷ sản. Nội dung kiểm tra, thanh tra bao gồm: xem xét đánh giá việc sản xuất giống nuôi thuỷ sản, chất lượng đàn giống gốc, đàn giống ông bà, giống bố mẹ theo các tiêu chuẩn quy định hiện hành, kiểm tra việc thực hiện các chủ trương chính sách của ngành và địa phương về công tác quản lí giống thuỷ sản. Kết quả kiểm tra, thanh tra và xử lí được ghi thành biên bản gửi tới cơ sở kiểm tra, thanh tra, cơ quan quản lí cấp trên và các cơ quan liên quan.

Thứ ba, liên quan đến việc kiểm soát các công cụ, phương thức khai thác thuỷ sản, Tổng cục thủy sản chủ trì phối hợp với các bộ, ban, ngành trung ương và chính quyền địa phương trong việc triển khai thực hiện Luật thủy sản và các quy định của Chính phủ về cấm sử dụng chất nổ, xung diện, chất độc để khai thác thủy sản; chỉ đạo Cục khai thác và bảo vệ nguồn lợi thủy sản và các sở nông nghiệp và phát triển nông thôn có quản lí thuỷ sản phối hợp với các lực lượng của các ngành và các dịa phương tăng cường công tác quản lí, kiểm tra, giám sát các hoạt động của tàu thuyền

kết với hộ gia đình, cá nhân về sản xuất giống thuỷ sản. Tổng cục thuỷ sản có quy hoạch, kế hoạch đào tạo cán bộ kĩ thuật (kể cả đào tạo ở nước ngoài), để có cán bộ đầu ngành về giống thuỷ sản; trong kế hoạch xây dựng cơ bản hàng năm ưu tiên đầu tư cho các viện, trung tâm nghiên cứu, để các cơ sở này sớm có đủ điều kiện và trình độ nghiên cứu về giống ngang tầm với các nước trong khu vực và quốc tế.

Thứ hai, liên quan đến việc thanh tra, kiểm tra các hoạt động thuỷ sản, Tổng cục thuỷ sản giao cho Cục khai thác và bảo vệ nguồn lợi thuỷ sản, Vụ nuôi trồng thuỷ sản, Vụ khoa học công nghệ, cùng với các sở nông nghiệp và phát triển nông thôn có quản lí thuỷ sản tiến hành kiểm tra, thanh tra định kì việc thực hiện quản lí nhà nước về giống thuỷ sản. Nội dung kiểm tra, thanh tra bao gồm: xem xét đánh giá việc sản xuất giống nuôi thuỷ sản, chất lượng đàn giống gốc, đàn giống ông bà, giống bố mẹ theo các tiêu chuẩn quy định hiện hành, kiểm tra việc thực hiện các chủ trương chính sách của ngành và địa phương về công tác quản lí giống thuỷ sản. Kết quả kiểm tra, thanh tra và xử lí được ghi thành biên bản gửi tới cơ sở kiểm tra, thanh tra, cơ quan quản lí cấp trên và các cơ quan liên quan.

Thứ ba, liên quan đến việc kiểm soát các công cụ, phương thức khai thác thuỷ sản, Tổng cục thủy sản chủ trì phối hợp với các bộ, ban, ngành trung ương và chính quyền địa phương trong việc triển khai thực hiện Luật thủy sản và các quy định của Chính phủ về cấm sử dụng chất nổ, xung diện, chất độc để khai thác thủy sản; chỉ đạo Cục khai thác và bảo vệ nguồn lợi thủy sản và các sở nông nghiệp và phát triển nông thôn có quản lí thuỷ sản phối hợp với các lực lượng của các ngành và các dịa phương tăng cường công tác quản lí, kiểm tra, giám sát các hoạt động của tàu thuyền

297

đánh cá trước khi rời bến đi sản xuất trên biển; tiến hành việc kiểm tra, kiểm soát cả trên đất liền, phát hiện các trường hợp tàng trữ, vận chuyển chất nổ, chất độc, xung điện cung cấp cho các tàu thuyền đánh cá và cả các sản phẩm thủy sản bị đánh bắt bằng phương tiện này để xử lí theo quy định hiện hành. Tổng cục thuỷ sản cũng cần lập các bản dự báo về nguồn lợi thuỷ sản trên các ngư trường theo mùa vụ, theo tháng và nửa tháng để cung cấp kịp thời cho Đài tiếng nói Việt Nam và Đài truyền hình Việt Nam kịp thời phát sóng 2 lần trong 1 tuần.

Cục khai thác và bảo vệ nguồn lợi thuỷ sản trực thuộc Tổng cục thuỷ sản, có nhiệm vụ giúp Tổng cục trưởng Tổng cục thuỷ sản tiến hành các công việc cụ thể nhằm kiểm soát suy thoái trực tiếp nguồn thuỷ sinh.

Bộ tài nguyên và môi trường là cơ quan chuyên môn cao nhất chịu trách nhiệm trước Chính phủ về kiểm soát suy thoái tài nguyên nước nuôi trồng nguồn thuỷ sản nói riêng và nguồn thuỷ sinh nói chung. Bộ tài nguyên và môi trường cũng phải có trách nhiệm cung cấp kịp thời các bản tin diễn biến thời tiết cho các phương tiện thông tin đại chúng để phát sóng hàng ngày đồng thời cung cấp cho Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn để chỉ đạo hoạt động trong ngành nhằm đảm bảo các điều kiện tốt nhất cho nguồn thuỷ sinh.

Tổng cục biển và hải đảo trực thuộc Bộ tài nguyên và môi trường có nghĩa vụ tổ chức thực hiện các chương trình, kế hoạch, đề án khảo sát, thăm dò, nghiên cứu khoa học biển, hải đảo và đại dương có liên quan đến nguồn thuỷ sinh sau khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt; tham gia thẩm định các dự án khảo sát, thăm dò tài nguyên dưới đáy biển theo phân công của Bộ trưởng Bộ tài

đánh cá trước khi rời bến đi sản xuất trên biển; tiến hành việc kiểm tra, kiểm soát cả trên đất liền, phát hiện các trường hợp tàng trữ, vận chuyển chất nổ, chất độc, xung điện cung cấp cho các tàu thuyền đánh cá và cả các sản phẩm thủy sản bị đánh bắt bằng phương tiện này để xử lí theo quy định hiện hành. Tổng cục thuỷ sản cũng cần lập các bản dự báo về nguồn lợi thuỷ sản trên các ngư trường theo mùa vụ, theo tháng và nửa tháng để cung cấp kịp thời cho Đài tiếng nói Việt Nam và Đài truyền hình Việt Nam kịp thời phát sóng 2 lần trong 1 tuần.

Cục khai thác và bảo vệ nguồn lợi thuỷ sản trực thuộc Tổng cục thuỷ sản, có nhiệm vụ giúp Tổng cục trưởng Tổng cục thuỷ sản tiến hành các công việc cụ thể nhằm kiểm soát suy thoái trực tiếp nguồn thuỷ sinh.

Bộ tài nguyên và môi trường là cơ quan chuyên môn cao nhất chịu trách nhiệm trước Chính phủ về kiểm soát suy thoái tài nguyên nước nuôi trồng nguồn thuỷ sản nói riêng và nguồn thuỷ sinh nói chung. Bộ tài nguyên và môi trường cũng phải có trách nhiệm cung cấp kịp thời các bản tin diễn biến thời tiết cho các phương tiện thông tin đại chúng để phát sóng hàng ngày đồng thời cung cấp cho Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn để chỉ đạo hoạt động trong ngành nhằm đảm bảo các điều kiện tốt nhất cho nguồn thuỷ sinh.

Tổng cục biển và hải đảo trực thuộc Bộ tài nguyên và môi trường có nghĩa vụ tổ chức thực hiện các chương trình, kế hoạch, đề án khảo sát, thăm dò, nghiên cứu khoa học biển, hải đảo và đại dương có liên quan đến nguồn thuỷ sinh sau khi được cấp có thẩm quyền phê duyệt; tham gia thẩm định các dự án khảo sát, thăm dò tài nguyên dưới đáy biển theo phân công của Bộ trưởng Bộ tài

298

nguyên và môi trường; tổ chức quản lí, khai thác các công trình, phương tiện chuyên dụng phục vụ khảo sát, thăm dò, nghiên cứu biển và đại dương thuộc thẩm quyền quản lí của Bộ tài nguyên và môi trường theo quy định của pháp luật...

Bộ tài nguyên và môi trường và các bộ ngành khác có liên quan như Bộ công an, Bộ quốc phòng... và các cơ quan khác chịu trách nhiệm phối hợp cùng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn thực hiện chức năng chuyên môn về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh.

Như vậy, trong hệ thống các cơ quan chuyên môn về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh đã có sự phân định chức năng chuyên ngành trong hai lĩnh vực là kiểm soát suy thoái tài nguyên nước nuôi trồng thuỷ sản và kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh. Sự phân định này nhằm đạt được hiệu quả cao nhất trong quản lí nhà nước về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh. Ngoài ra, liên quan đến kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh, thực hiện chức năng thanh tra về bảo vệ và phát triển nguồn lợi thuỷ sản, thú y đối với động vật và sản phẩm động vật thuỷ sản, bảo vệ môi trường sống của các loài thuỷ sản và về an toàn kĩ thuật các phương tiện, thiết bị nghề cá, đã phân cấp cho ngành thuỷ sản còn có lực lượng Thanh tra bảo vệ nguồn lợi thuỷ sản. Đây là tổ chức thanh tra chuyên ngành. Thanh tra bảo vệ nguồn lợi thuỷ sản tổ chức thống nhất trong cả nước.

III. XỬ LÍ VI PHẠM PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ NGUỒN LỢI THỦY SINH

3.1. Những hành vi vi phạm pháp luật chủ yếu về bảo vệ nguồn thủy sinh

Trên thực tế, các hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát

nguyên và môi trường; tổ chức quản lí, khai thác các công trình, phương tiện chuyên dụng phục vụ khảo sát, thăm dò, nghiên cứu biển và đại dương thuộc thẩm quyền quản lí của Bộ tài nguyên và môi trường theo quy định của pháp luật...

Bộ tài nguyên và môi trường và các bộ ngành khác có liên quan như Bộ công an, Bộ quốc phòng... và các cơ quan khác chịu trách nhiệm phối hợp cùng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn thực hiện chức năng chuyên môn về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh.

Như vậy, trong hệ thống các cơ quan chuyên môn về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh đã có sự phân định chức năng chuyên ngành trong hai lĩnh vực là kiểm soát suy thoái tài nguyên nước nuôi trồng thuỷ sản và kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh. Sự phân định này nhằm đạt được hiệu quả cao nhất trong quản lí nhà nước về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh. Ngoài ra, liên quan đến kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh, thực hiện chức năng thanh tra về bảo vệ và phát triển nguồn lợi thuỷ sản, thú y đối với động vật và sản phẩm động vật thuỷ sản, bảo vệ môi trường sống của các loài thuỷ sản và về an toàn kĩ thuật các phương tiện, thiết bị nghề cá, đã phân cấp cho ngành thuỷ sản còn có lực lượng Thanh tra bảo vệ nguồn lợi thuỷ sản. Đây là tổ chức thanh tra chuyên ngành. Thanh tra bảo vệ nguồn lợi thuỷ sản tổ chức thống nhất trong cả nước.

III. XỬ LÍ VI PHẠM PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ NGUỒN LỢI THỦY SINH

3.1. Những hành vi vi phạm pháp luật chủ yếu về bảo vệ nguồn thủy sinh

Trên thực tế, các hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát

299

suy thoái nguồn thuỷ sinh thường diễn ra dưới các dạng chủ yếu sau đây:

- Phá hoại môi trường sống của các loài thuỷ sinh: Các chủ thể thường có hành vi xả thải trái phép vào môi trường nước nơi sinh sống của các loài thuỷ sinh, hoặc phá dỡ, xây các công trình ở các vùng nước làm thay đổi nơi cư trú và sinh trưởng của các giống loài thuỷ sinh...

- Vi phạm về bảo vệ các loài thuỷ sinh: Các chủ thể tiến hành khai thác thuỷ sản có kích thước nhỏ hơn kích thước cho phép, tại khu vực cấm hoặc trong thời gian cấm khai thác làm ảnh hưởng đến các giống loài thuỷ sinh...

- Khai thác trái phép: Các chủ thể đặt các loại ngư cụ để khai thác thuỷ sản không được phép của các cơ quan có thẩm quyền, sử dụng lưới có kích thước mắt lưới nhỏ hơn quy định, sử dụng các công cụ huỷ diệt hàng loạt để khai thác...

- Vi phạm về nuôi trồng và phòng ngừa dịch bệnh cho thuỷ sinh: Các chủ thể sử dụng các loại thức ăn, thuốc và hoá chất thuộc danh mục hạn chế sử dụng không theo quy định của pháp luật; không thực hiện các biện pháp phòng ngừa dịch bệnh bắt buộc theo quy định của các cơ quan có thẩm quyền; Đổ, thải các loại thuốc, hoá chất hoặc thức ăn nuôi trồng thuỷ sinh quá hạn hoặc bị cấm sử dụng...

- Vi phạm về sản xuất, bán các loại thức ăn, thuốc và hoá chất dùng trong nuôi trồng thuỷ sinh: Các chủ thể không đảm bảo chất lượng hàng hoá theo quy định của pháp luật, không có giấy chứng nhận đủ điều kiện đăng kí kinh doanh theo quy định, bán các loại sản phẩm dùng trong nuôi trồng các loại thuỷ sinh đã quá hạn...

- Vi phạm các quy định về chế biến, vận chuyển hoặc đưa ra thị trường các loài thuỷ sinh trái phép...

suy thoái nguồn thuỷ sinh thường diễn ra dưới các dạng chủ yếu sau đây:

- Phá hoại môi trường sống của các loài thuỷ sinh: Các chủ thể thường có hành vi xả thải trái phép vào môi trường nước nơi sinh sống của các loài thuỷ sinh, hoặc phá dỡ, xây các công trình ở các vùng nước làm thay đổi nơi cư trú và sinh trưởng của các giống loài thuỷ sinh...

- Vi phạm về bảo vệ các loài thuỷ sinh: Các chủ thể tiến hành khai thác thuỷ sản có kích thước nhỏ hơn kích thước cho phép, tại khu vực cấm hoặc trong thời gian cấm khai thác làm ảnh hưởng đến các giống loài thuỷ sinh...

- Khai thác trái phép: Các chủ thể đặt các loại ngư cụ để khai thác thuỷ sản không được phép của các cơ quan có thẩm quyền, sử dụng lưới có kích thước mắt lưới nhỏ hơn quy định, sử dụng các công cụ huỷ diệt hàng loạt để khai thác...

- Vi phạm về nuôi trồng và phòng ngừa dịch bệnh cho thuỷ sinh: Các chủ thể sử dụng các loại thức ăn, thuốc và hoá chất thuộc danh mục hạn chế sử dụng không theo quy định của pháp luật; không thực hiện các biện pháp phòng ngừa dịch bệnh bắt buộc theo quy định của các cơ quan có thẩm quyền; Đổ, thải các loại thuốc, hoá chất hoặc thức ăn nuôi trồng thuỷ sinh quá hạn hoặc bị cấm sử dụng...

- Vi phạm về sản xuất, bán các loại thức ăn, thuốc và hoá chất dùng trong nuôi trồng thuỷ sinh: Các chủ thể không đảm bảo chất lượng hàng hoá theo quy định của pháp luật, không có giấy chứng nhận đủ điều kiện đăng kí kinh doanh theo quy định, bán các loại sản phẩm dùng trong nuôi trồng các loại thuỷ sinh đã quá hạn...

- Vi phạm các quy định về chế biến, vận chuyển hoặc đưa ra thị trường các loài thuỷ sinh trái phép...

300

3.2. Các hình thức trách nhiệm pháp lí đối với các hành vi vi phạm

Chủ thể thực hiện các hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh thông thường phải chịu hai loại trách nhiệm pháp lí cơ bản là trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự.

Trách nhiệm hành chính do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền áp dụng đối với các chủ thể khi họ vi phạm hành chính liên quan đến việc kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh. Tuy nhiên, trách nhiệm hành chính sẽ được áp dụng cho các chủ thể vi phạm ngay khi chưa có hậu quả xảy ra hoặc không phụ thuộc vào việc họ đã gây thiệt hại hay chưa. Một số văn bản cụ thể quy định về vấn đề này là: Luật xử lí vi phạm hành chính 2012, Nghị định của Chính phủ số 31/2010/NĐ-CP ngày 29/3/2010 quy định về xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản, Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 về xử lí vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường...

Mức phạt tiền cao nhất có thể được áp dụng đối với các hành vi vi phạm là 1 tỉ đồng đối với cá nhân và 2 tỉ đồng đối với tổ chức. Ngoài ra, các chủ thể còn có thể phải chịu các biện pháp khác như bị tước quyền sử dụng giấy phép có liên quan, bị tịch thu hàng hoá, vật phẩm gây ô nhiễm môi trường, buộc tiêu huỷ hàng hoá, vật phẩm gây ô nhiễm, buộc thực hiện các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường do hành vi vi phạm gây ra...

Trách nhiệm hình sự là loại trách nhiệm pháp lí nghiêm khắc nhất được áp dụng đối với các chủ thể khi họ phạm các tội danh được quy định trong Bộ luật hình sự năm 1999, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật hình sự năm 2009. Theo đó, không

3.2. Các hình thức trách nhiệm pháp lí đối với các hành vi vi phạm

Chủ thể thực hiện các hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh thông thường phải chịu hai loại trách nhiệm pháp lí cơ bản là trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự.

Trách nhiệm hành chính do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền áp dụng đối với các chủ thể khi họ vi phạm hành chính liên quan đến việc kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh. Tuy nhiên, trách nhiệm hành chính sẽ được áp dụng cho các chủ thể vi phạm ngay khi chưa có hậu quả xảy ra hoặc không phụ thuộc vào việc họ đã gây thiệt hại hay chưa. Một số văn bản cụ thể quy định về vấn đề này là: Luật xử lí vi phạm hành chính 2012, Nghị định của Chính phủ số 31/2010/NĐ-CP ngày 29/3/2010 quy định về xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản, Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 về xử lí vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường...

Mức phạt tiền cao nhất có thể được áp dụng đối với các hành vi vi phạm là 1 tỉ đồng đối với cá nhân và 2 tỉ đồng đối với tổ chức. Ngoài ra, các chủ thể còn có thể phải chịu các biện pháp khác như bị tước quyền sử dụng giấy phép có liên quan, bị tịch thu hàng hoá, vật phẩm gây ô nhiễm môi trường, buộc tiêu huỷ hàng hoá, vật phẩm gây ô nhiễm, buộc thực hiện các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường do hành vi vi phạm gây ra...

Trách nhiệm hình sự là loại trách nhiệm pháp lí nghiêm khắc nhất được áp dụng đối với các chủ thể khi họ phạm các tội danh được quy định trong Bộ luật hình sự năm 1999, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật hình sự năm 2009. Theo đó, không

301

có một tội danh riêng truy cứu đối với các chủ thể phạm tội liên quan đến kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh. Tuy nhiên, tại Chương XVII, có một số điều luật có thể truy cứu đối với các chủ thể này, đó là các tội: Tội gây ô nhiễm môi trường (Điều 182) và Tội huỷ hoại nguồn lợi thuỷ sản (Điều 188). Hình phạt nghiêm khắc nhất đối với nhóm tội danh này là phải chấp hành hình phạt tù trong 10 năm, ngoài ra có thể bị cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc làm công việc nhất định từ một năm đến năm năm, bị phạt tiền từ năm mươi triệu đồng đến năm trăm triệu đồng.

Ngoài trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự nêu trên, các tổ chức cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh có thể còn phải chịu trách nhiệm dân sự trong trường hợp có thiệt hại do hành vi của họ gây ra.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Phân tích khái niệm kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh và những yêu cầu phải phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh.

2. Phân tích các quy định pháp luật về kiểm soát nguồn gây suy thoái nguồn thuỷ sinh.

3. Đánh giá những quy định pháp luật về bảo vệ, tái tạo và phát triển giống loài thuỷ sinh.

4. Bình luận các quy định pháp luật về các công cụ, phương thức đánh bắt thuỷ sản nhằm bảo vệ nguồn thuỷ sinh.

5. Đánh giá những quy định pháp luật về thức ăn, thuốc và các loại hoá chất dùng trong nuôi trồng thuỷ sản có nguy cơ tác động đến nguồn thuỷ sinh.

có một tội danh riêng truy cứu đối với các chủ thể phạm tội liên quan đến kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh. Tuy nhiên, tại Chương XVII, có một số điều luật có thể truy cứu đối với các chủ thể này, đó là các tội: Tội gây ô nhiễm môi trường (Điều 182) và Tội huỷ hoại nguồn lợi thuỷ sản (Điều 188). Hình phạt nghiêm khắc nhất đối với nhóm tội danh này là phải chấp hành hình phạt tù trong 10 năm, ngoài ra có thể bị cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc làm công việc nhất định từ một năm đến năm năm, bị phạt tiền từ năm mươi triệu đồng đến năm trăm triệu đồng.

Ngoài trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự nêu trên, các tổ chức cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh có thể còn phải chịu trách nhiệm dân sự trong trường hợp có thiệt hại do hành vi của họ gây ra.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Phân tích khái niệm kiểm soát suy thoái nguồn thuỷ sinh và những yêu cầu phải phát triển bền vững nguồn thuỷ sinh.

2. Phân tích các quy định pháp luật về kiểm soát nguồn gây suy thoái nguồn thuỷ sinh.

3. Đánh giá những quy định pháp luật về bảo vệ, tái tạo và phát triển giống loài thuỷ sinh.

4. Bình luận các quy định pháp luật về các công cụ, phương thức đánh bắt thuỷ sản nhằm bảo vệ nguồn thuỷ sinh.

5. Đánh giá những quy định pháp luật về thức ăn, thuốc và các loại hoá chất dùng trong nuôi trồng thuỷ sản có nguy cơ tác động đến nguồn thuỷ sinh.

302

CHƯƠNG X

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT NGUỒN GEN

I. HOẠT ĐỘNG KIỂM SOÁT NGUỒN GEN

1.1. Các nguy cơ phát sinh trong hoạt động lưu giữ và biến đổi gen

Như đã trình bày ở Chương III, nguồn gen (tài nguyên di truyền) đóng vai trò hết sức to lớn đối với môi trường tự nhiên, nó góp phần quan trọng trong việc bảo đảm tính đa dạng sinh học và bảo đảm cân bằng môi trường sinh thái. Cũng chính vì lí do này mà nhu cầu sử dụng nguồn gen đang không ngừng tăng lên. Điều này cũng có nghĩa là hoạt động khai thác, sử dụng nguồn gen, công nghệ biến đổi gen cũng không ngừng gia tăng. Tuy nhiên, từ khía cạnh môi trường thì việc sử dụng, khai thác và biến đổi nguồn gen cũng tiềm ẩn nhiều nguy cơ đối với môi trường và cuộc sống của con người. Cụ thể là:

- Hoạt động khai thác quá mức nguồn tài nguyên sinh vật tự nhiên có thể sẽ làm cho nhiều loài động vật, thực vật rừng cũng như thuỷ sản bị tuyệt chủng hoặc đứng trước nguy cơ tuyệt chủng.[1] Các loài động vật, thực vật bị suy giảm về số lượng hoặc bị tuyệt chủng sẽ làm cho nguồn gen bị suy giảm theo.

- Việc thay thế các giống cây trồng, vật nuôi truyền thống

(1). Hiện nay, 300 loài động vật và 350 loài thực vật được ghi trong Sách đỏ Việt Nam và coi là có nguy cơ tuyệt chủng.

CHƯƠNG X
PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT NGUỒN GEN
I. HOẠT ĐỘNG KIỂM SOÁT NGUỒN GEN
1.1. Các nguy cơ phát sinh trong hoạt động lưu giữ và biến đổi gen
Như đã trình bày ở Chương III, nguồn gen (tài nguyên di truyền) đóng vai trò hết sức to lớn đối với môi trường tự nhiên, nó góp phần quan trọng trong việc bảo đảm tính đa dạng sinh học và bảo đảm cân bằng môi trường sinh thái. Cũng chính vì lí do này mà nhu cầu sử dụng nguồn gen đang không ngừng tăng lên. Điều này cũng có nghĩa là hoạt động khai thác, sử dụng nguồn gen, công nghệ biến đổi gen cũng không ngừng gia tăng. Tuy nhiên, từ khía cạnh môi trường thì việc sử dụng, khai thác và biến đổi nguồn gen cũng tiềm ẩn nhiều nguy cơ đối với môi trường và cuộc sống của con người. Cụ thể là:
- Hoạt động khai thác quá mức nguồn tài nguyên sinh vật tự nhiên có thể sẽ làm cho nhiều loài động vật, thực vật rừng cũng như thuỷ sản bị tuyệt chủng hoặc đứng trước nguy cơ tuyệt chủng.[1] Các loài động vật, thực vật bị suy giảm về số lượng hoặc bị tuyệt chủng sẽ làm cho nguồn gen bị suy giảm theo.
- Việc thay thế các giống cây trồng, vật nuôi truyền thống
(1). Hiện nay, 300 loài động vật và 350 loài thực vật được ghi trong Sách đỏ Việt Nam và coi là có nguy cơ tuyệt chủng.
303

bằng các loại giống cây trồng mới có năng xuất cao hơn cũng làm cho nguồn gen bị mai một dần theo thời gian.

- Việc các loài lạ có nguy cơ xâm nhập vào môi trường và từ đó tiêu diệt dần các loài bản địa là một trong những nguy cơ đối với đa dạng sinh học và cân bằng sinh thái. Sự xâm nhập các loài lạ có nguy cơ không chỉ gây tổn thất về giá trị đa dạng sinh học (mất các loài, các nguồn gen và hệ sinh thái bản địa), mà còn gây tổn thất không nhỏ về kinh tế, nhiều khi rất tốn kém và mất rất nhiều thời gian. Nhiều quốc gia trên thế giới đã phải chi nhiều triệu USD cho việc ngăn chặn và tiêu diệt những loài lạ xâm nhập vào lãnh thổ của họ gây nguy cơ dịch bệnh, phá hoại nền sản xuất nông nghiệp, phá vỡ cơ cấu sử dụng đất canh tác. Các loài lạ xâm nhập vào Việt Nam trong thời gian qua đã và đang tiềm ẩn những nguy cơ gây ảnh hưởng tiêu cực tới sản xuất và môi trường. Ví dụ như loài ốc bươu vàng được nhập vào nước ta, với khả năng sinh sản rất nhanh và thức ăn chủ yếu là lá lúa, đã gây nên đại dịch phá hoại lúa ở nhiều tỉnh trong cả nước hay sự xuất hiện của loài cá hổ pirana, hay còn gọi là cá kim cương, cá răng (đây là cá có nguồn gốc từ lưu vực sông Amazôn, thuộc loại ăn thịt, hung dữ) tại thị trường cá cảnh nước ta trong những năm 1996 - 1998. Nếu loài cá này lọt ra ngoài môi trường tự nhiên, chúng sẽ tiêu diệt hết các loài động vật thuỷ sinh. Khi đó khó lường hết những thiệt hại về kinh tế thuỷ sản đồng thời cũng gây nguy hiểm cho con người.[1]

- Thành công của công nghệ gen tạo ra nhiều cơ hội phát triển kinh tế-xã hội song cũng làm nảy sinh những vấn đề phức tạp về chính trị, kinh tế, xã hội và môi trường. Với sự phát triển về khoa học và công nghệ trong lĩnh vực nguồn gen, việc thực

---

(1).Xem: "Đa dạng sinh học và quản lí sự xâm nhập của sinh vật lạ", *Tạp chí bảo vệ môi trường*, Bộ khoa học, công nghệ và môi trường, số 4/2001, tr. 12, 13.

bằng các loại giống cây trồng mới có năng xuất cao hơn cũng làm cho nguồn gen bị mai một dần theo thời gian.

- Việc các loài lạ có nguy cơ xâm nhập vào môi trường và từ đó tiêu diệt dần các loài bản địa là một trong những nguy cơ đối với đa dạng sinh học và cân bằng sinh thái. Sự xâm nhập các loài lạ có nguy cơ không chỉ gây tổn thất về giá trị đa dạng sinh học (mất các loài, các nguồn gen và hệ sinh thái bản địa), mà còn gây tổn thất không nhỏ về kinh tế, nhiều khi rất tốn kém và mất rất nhiều thời gian. Nhiều quốc gia trên thế giới đã phải chi nhiều triệu USD cho việc ngăn chặn và tiêu diệt những loài lạ xâm nhập vào lãnh thổ của họ gây nguy cơ dịch bệnh, phá hoại nền sản xuất nông nghiệp, phá vỡ cơ cấu sử dụng đất canh tác. Các loài lạ xâm nhập vào Việt Nam trong thời gian qua đã và đang tiềm ẩn những nguy cơ gây ảnh hưởng tiêu cực tới sản xuất và môi trường. Ví dụ như loài ốc bươu vàng được nhập vào nước ta, với khả năng sinh sản rất nhanh và thức ăn chủ yếu là lá lúa, đã gây nên đại dịch phá hoại lúa ở nhiều tỉnh trong cả nước hay sự xuất hiện của loài cá hổ pirana, hay còn gọi là cá kim cương, cá răng (đây là cá có nguồn gốc từ lưu vực sông Amazôn, thuộc loại ăn thịt, hung dữ) tại thị trường cá cảnh nước ta trong những năm 1996 - 1998. Nếu loài cá này lọt ra ngoài môi trường tự nhiên, chúng sẽ tiêu diệt hết các loài động vật thuỷ sinh. Khi đó khó lường hết những thiệt hại về kinh tế thuỷ sản đồng thời cũng gây nguy hiểm cho con người.[1]

- Thành công của công nghệ gen tạo ra nhiều cơ hội phát triển kinh tế-xã hội song cũng làm nảy sinh những vấn đề phức tạp về chính trị, kinh tế, xã hội và môi trường. Với sự phát triển về khoa học và công nghệ trong lĩnh vực nguồn gen, việc thực

(1).Xem: "Đa dạng sinh học và quản lí sự xâm nhập của sinh vật lạ", *Tạp chí bảo vệ môi trường*, Bộ khoa học, công nghệ và môi trường, số 4/2001, tr. 12, 13.

304

hiện những hoạt động biến đổi gen sẽ dễ dàng hơn và đây là nguy cơ cho cuộc sống của con người, cho môi trường nếu quốc gia, tổ chức hoặc cá nhân tiếp cận được với công nghệ gen có ý định sử dụng công nghệ này vào mục đích chống lại loài người, an ninh quốc gia và môi trường.

- Khả năng biến đổi sinh vật, kể cả vi sinh vật, có thể tạo ra vũ khí sinh học. Từ đây có thể xảy ra cuộc chạy đua giữa các quốc gia về phát triển vũ khí sinh học và các biện pháp chống vũ khí sinh học.

- Do những lí do kĩ thuật, phần lớn các sinh vật chuyển gen đều có mang theo các gen kháng thuốc kháng sinh như tetracylin, ampicilin, steptomicin. Các sinh vật này khi đem sản xuất đại trà thì ADN của chúng được nhân lên, trong đó có cả gen kháng kháng sinh. Các gen này có thể khuyếch tán vào môi trường, rồi sau đó có thể chui vào các vi khuẩn gây bệnh. Nếu các vi khuẩn này xâm nhập và gây bệnh cho người hoặc gia súc thì rất khó chữa chạy bởi các vi khuẩn này đã có khả năng kháng thuốc.

- Một nguy cơ tiềm ẩn nữa là cơ chế "kết thúc nảy mầm" mà nhiều hãng sản suất hạt giống chuyển gen hiện đang sử dụng để bảo vệ bản quyền. Đặc tính này thể hiện ở chỗ hạt giống của họ chỉ sử dụng được một thế hệ. Các hạt thu được từ thế hệ đó sẽ mất khả năng nảy mầm. Đặc tính này do một ADN đặc hiệu gây ra. Như vậy, khi giống mang đặc tính trên được trồng ở diện tích rộng thì phấn hoa của chúng mang đoạn ADN nói trên có thể lây sang các cây trồng khác và các cây này có thể bị lây lan đặc tính nói trên và không nảy mầm được nữa.[1]

---

(1).Xem: Lê Đình Lương, "Sinh vật chuyển gen với cuộc cách mạng sinh học và những rủi ro tiềm ẩn", *Tạp chí bảo vệ môi trường*, Bộ khoa học, công nghệ và môi trường, số7/2000, tr. 10, 11.

hiện những hoạt động biến đổi gen sẽ dễ dàng hơn và đây là nguy cơ cho cuộc sống của con người, cho môi trường nếu quốc gia, tổ chức hoặc cá nhân tiếp cận được với công nghệ gen có ý định sử dụng công nghệ này vào mục đích chống lại loài người, an ninh quốc gia và môi trường.

- Khả năng biến đổi sinh vật, kể cả vi sinh vật, có thể tạo ra vũ khí sinh học. Từ đây có thể xảy ra cuộc chạy đua giữa các quốc gia về phát triển vũ khí sinh học và các biện pháp chống vũ khí sinh học.

- Do những lí do kĩ thuật, phần lớn các sinh vật chuyển gen đều có mang theo các gen kháng thuốc kháng sinh như tetracylin, ampicilin, steptomicin. Các sinh vật này khi đem sản xuất đại trà thì ADN của chúng được nhân lên, trong đó có cả gen kháng kháng sinh. Các gen này có thể khuyếch tán vào môi trường, rồi sau đó có thể chui vào các vi khuẩn gây bệnh. Nếu các vi khuẩn này xâm nhập và gây bệnh cho người hoặc gia súc thì rất khó chữa chạy bởi các vi khuẩn này đã có khả năng kháng thuốc.

- Một nguy cơ tiềm ẩn nữa là cơ chế "kết thúc nảy mầm" mà nhiều hãng sản suất hạt giống chuyển gen hiện đang sử dụng để bảo vệ bản quyền. Đặc tính này thể hiện ở chỗ hạt giống của họ chỉ sử dụng được một thế hệ. Các hạt thu được từ thế hệ đó sẽ mất khả năng nảy mầm. Đặc tính này do một ADN đặc hiệu gây ra. Như vậy, khi giống mang đặc tính trên được trồng ở diện tích rộng thì phấn hoa của chúng mang đoạn ADN nói trên có thể lây sang các cây trồng khác và các cây này có thể bị lây lan đặc tính nói trên và không nảy mầm được nữa.[1]

(1).Xem: Lê Đình Lương, "Sinh vật chuyển gen với cuộc cách mạng sinh học và những rủi ro tiềm ẩn", *Tạp chí bảo vệ môi trường*, Bộ khoa học, công nghệ và môi trường, số7/2000, tr. 10, 11.

305

- Hoạt động biến đổi và tác động vào mã gen có thể tạo ra gen hoặc nhóm gen ngoài ý muốn của con người. Đây có thể là nguyên nhân sản sinh ra những giống, loài mới hoặc giống, loài có những đặc tính không mong muốn. Sẽ là hiểm hoạ cho môi trường và đời sống con người khi các giống, loài này thoát vào môi trường, phát tán và di truyền những gen nguy hại cho các giống loài khác và cho thế hệ kế tiếp.

1.2. Vai trò của hoạt động lưu giữ tính đa dạng di truyền và bảo đảm an toàn nguồn gen

Hoạt động lưu giữ tính đa dạng di truyền của sinh vật và phòng, tránh những tác hại của hoạt động biến đổi hoặc tác động vào mã gen có vai trò quan trọng đối với phát triển bền vững. Hoạt động lưu giữ tính đa dạng di truyền một cách có ý thức của con người sẽ phát huy tối đa những lợi ích và ngăn ngừa những tác động tiêu cực đem lại cho môi trường và con người. Hoạt động lưu giữ tính đa dạng di truyền được thực hiện bằng các hình thức sau:

- Kiểm soát sự xâm nhập các loài lạ. Hoạt động kiểm soát loài lạ nhằm mục đích bảo đảm tính đa dạng nguồn gen trong các hệ sinh thái bản địa. Kiểm soát loài lạ chủ yếu tập trung vào hoạt động kiểm soát sự du nhập loài lạ do con người thực hiện vì những mục đích khác nhau. Kiểm soát các loài lạ có hiệu quả sẽ tránh được sự suy thoái đa dạng sinh học.

- Lưu giữ nguồn gen. Hình thức lưu giữ nguồn gen được thực hiện bằng những hình thức khác nhau như thành lập các khu bảo tồn, thành lập các ngân hàng gen, tổ chức trồng trọt, nuôi dưỡng với mục đích lưu giữ nguồn gen quý... Những hình thức lưu giữ này nhằm bảo vệ nguồn gen trước những nguy cơ biết mất những nguồn gen do hoạt động kinh tế của con người.

- Hoạt động biến đổi và tác động vào mã gen có thể tạo ra gen hoặc nhóm gen ngoài ý muốn của con người. Đây có thể là nguyên nhân sản sinh ra những giống, loài mới hoặc giống, loài có những đặc tính không mong muốn. Sẽ là hiểm hoạ cho môi trường và đời sống con người khi các giống, loài này thoát vào môi trường, phát tán và di truyền những gen nguy hại cho các giống loài khác và cho thế hệ kế tiếp.

1.2. Vai trò của hoạt động lưu giữ tính đa dạng di truyền và bảo đảm an toàn nguồn gen

Hoạt động lưu giữ tính đa dạng di truyền của sinh vật và phòng, tránh những tác hại của hoạt động biến đổi hoặc tác động vào mã gen có vai trò quan trọng đối với phát triển bền vững. Hoạt động lưu giữ tính đa dạng di truyền một cách có ý thức của con người sẽ phát huy tối đa những lợi ích và ngăn ngừa những tác động tiêu cực đem lại cho môi trường và con người. Hoạt động lưu giữ tính đa dạng di truyền được thực hiện bằng các hình thức sau:

- Kiểm soát sự xâm nhập các loài lạ. Hoạt động kiểm soát loài lạ nhằm mục đích bảo đảm tính đa dạng nguồn gen trong các hệ sinh thái bản địa. Kiểm soát loài lạ chủ yếu tập trung vào hoạt động kiểm soát sự du nhập loài lạ do con người thực hiện vì những mục đích khác nhau. Kiểm soát các loài lạ có hiệu quả sẽ tránh được sự suy thoái đa dạng sinh học.

- Lưu giữ nguồn gen. Hình thức lưu giữ nguồn gen được thực hiện bằng những hình thức khác nhau như thành lập các khu bảo tồn, thành lập các ngân hàng gen, tổ chức trồng trọt, nuôi dưỡng với mục đích lưu giữ nguồn gen quý... Những hình thức lưu giữ này nhằm bảo vệ nguồn gen trước những nguy cơ biết mất những nguồn gen do hoạt động kinh tế của con người.

306

- Kiểm soát hoạt động biến đổi gen. Sự phong phú, đa dạng về nguồn gen không chỉ phản ánh qua sự đa dạng dạng sinh học của tự nhiên mà còn được bổ xung bởi công nghệ sinh học, sử dụng các biện pháp làm biến đổi gen hoặc tác động vào mã gen. Trong thời gian gần đây, nhờ tiến bộ của khoa học công nghệ sinh học trên thế giới, con người đã tạo ra nhiều giống cây trồng, vật nuôi mới có những khả năng ưu việt hơn so với các giống loài từ tự nhiên. Công nghệ sinh học có thể tác động vào mã gen động vật, thực vật để tạo ra những tính chất mong muốn như tạo ra mùi vị thơm ngon, thịt nhiều nạc, tăng chất dinh dưỡng và sức đề kháng... hoặc tạo ra nguồn giống biến đổi gen có phẩm chất tốt, để lâu không bị thối rữa, chịu thuốc diệt cỏ, sống được trong các môi trường khắc nghiệt...[(1)] Các thành công trong lĩnh vực công nghệ sinh học đã đóng góp một phần không nhỏ cho sự tăng trưởng kinh tế, bảo đảm sức khoẻ cộng đồng và bảo đảm an ninh của Việt Nam và thế giới.[(2)]

Tuy nhiên, thành công của công nghệ gen tiềm ẩn những nguy cơ cho con người và môi trường. Các nguy cơ này có nảy sinh, phát triển và tác động tiêu cực tới con người và môi trường hay không phụ thuộc rất lớn vào các biện pháp kiểm soát, phòng ngừa. Để bảo đảm ngăn chặn những nguy cơ cho con người và môi trường, các hoạt động kiểm soát, phòng ngừa cần được áp dụng trong tất cả các quá trình từ hoạt động nghiên cứu, thực hiện thử nghiệm, sản xuất, đưa vào sử dụng hay đưa vào môi

---

(1).Xem: Bộ khoa học, công nghệ, *Tạp chí khoa học công nghệ môi trường*, số 8/2003, tr. 4.

(2). Hàng hoá được sản xuất từ các loài động, thực vật biến đổi gen trên toàn thế giới có giá trị khoảng 4 - 5 tỉ USD vào năm 1985 và khoảng 150 tỉ USD vào năm 2000. Tác giả dịch từ nguyên bản tiếng Đức: Bender/Sparwasser/Engel, Umweltrecht, CF. Muller Verlag, Heidelberg, 2000, tr. 528.

- Kiểm soát hoạt động biến đổi gen. Sự phong phú, đa dạng về nguồn gen không chỉ phản ánh qua sự đa dạng dạng sinh học của tự nhiên mà còn được bổ xung bởi công nghệ sinh học, sử dụng các biện pháp làm biến đổi gen hoặc tác động vào mã gen. Trong thời gian gần đây, nhờ tiến bộ của khoa học công nghệ sinh học trên thế giới, con người đã tạo ra nhiều giống cây trồng, vật nuôi mới có những khả năng ưu việt hơn so với các giống loài từ tự nhiên. Công nghệ sinh học có thể tác động vào mã gen động vật, thực vật để tạo ra những tính chất mong muốn như tạo ra mùi vị thơm ngon, thịt nhiều nạc, tăng chất dinh dưỡng và sức đề kháng... hoặc tạo ra nguồn giống biến đổi gen có phẩm chất tốt, để lâu không bị thối rữa, chịu thuốc diệt cỏ, sống được trong các môi trường khắc nghiệt...[(1)] Các thành công trong lĩnh vực công nghệ sinh học đã đóng góp một phần không nhỏ cho sự tăng trưởng kinh tế, bảo đảm sức khoẻ cộng đồng và bảo đảm an ninh của Việt Nam và thế giới.[(2)]

Tuy nhiên, thành công của công nghệ gen tiềm ẩn những nguy cơ cho con người và môi trường. Các nguy cơ này có nảy sinh, phát triển và tác động tiêu cực tới con người và môi trường hay không phụ thuộc rất lớn vào các biện pháp kiểm soát, phòng ngừa. Để bảo đảm ngăn chặn những nguy cơ cho con người và môi trường, các hoạt động kiểm soát, phòng ngừa cần được áp dụng trong tất cả các quá trình từ hoạt động nghiên cứu, thực hiện thử nghiệm, sản xuất, đưa vào sử dụng hay đưa vào môi

(1).Xem: Bộ khoa học, công nghệ, *Tạp chí khoa học công nghệ môi trường*, số 8/2003, tr. 4.

(2). Hàng hoá được sản xuất từ các loài động, thực vật biến đổi gen trên toàn thế giới có giá trị khoảng 4 - 5 tỉ USD vào năm 1985 và khoảng 150 tỉ USD vào năm 2000. Tác giả dịch từ nguyên bản tiếng Đức: Bender/Sparwasser/Engel, Umweltrecht, CF. Muller Verlag, Heidelberg, 2000, tr. 528.

307

trường các sinh vật được nhân bản vô tính hoặc các sinh vật đã bị biến đổi gen.

II. NỘI DUNG CHỦ YẾU CỦA PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT NGUỒN GEN

2.1. Pháp luật về kiểm soát nguồn gen

Luật đa dạng sinh học năm 2008 đưa ra một số khái niệm liên quan đến nguồn gen và kiểm soát nguồn gen, cụ thể[1]:

- Nguồn gen bao gồm các loài sinh vật, các mẫu vật di truyền trong khu bảo tồn, cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học, cơ sở nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ và trong tự nhiên.

- Loài ngoại lai là loài sinh vật xuất hiện và phát triển ở khu vực vốn không phải là môi trường sống tự nhiên của chúng. Loài ngoại lai được hiểu là các sinh vật không thuộc loài bản địa.

- Loài ngoại lai xâm hại là loài ngoại lai lấn chiếm nơi sinh sống hoặc gây hại đối với các loài sinh vật bản địa, làm mất cân bằng sinh thái tại nơi chúng xuất hiện và phát triển. Chúng có đặc điểm là sinh sản rất nhanh (bằng cả sinh sản vô tính và hữu tính; biên độ sinh thái rộng, thích ứng nhanh với các thay đổi của môi trường; khả năng cạnh tranh về nguồn thức ăn, nơi cư trú lớn; khả năng phát tán nhanh. Các loài này có thể tiêu diệt các loài bản địa, ảnh hưởng tới đa dạng sinh học và làm mất cân bằng sinh thái.

- Gen là một đơn vị di truyền, một đoạn của vật chất di truyền quy định các đặc tính cụ thể của sinh vật. Cơ sở phân tử của gen chính là các acid nucleic. Acid nucleic đóng vai trò quan trọng trong việc bảo tồn nòi giống và truyền thông tin di truyền. Gen chỉ là một đoạn ngắn của DNA. DNA nằm trong 26 nhiễm sắc thể và phân chia thành khoảng 50.000 đến 100.000 gen. Gen gồm một

(1).Xem: Điều 3 Luật đa dạng sinh học năm 2008.

trường các sinh vật được nhân bản vô tính hoặc các sinh vật đã bị biến đổi gen.

II. NỘI DUNG CHỦ YẾU CỦA PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT NGUỒN GEN

2.1. Pháp luật về kiểm soát nguồn gen

Luật đa dạng sinh học năm 2008 đưa ra một số khái niệm liên quan đến nguồn gen và kiểm soát nguồn gen, cụ thể[1]:

- Nguồn gen bao gồm các loài sinh vật, các mẫu vật di truyền trong khu bảo tồn, cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học, cơ sở nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ và trong tự nhiên.

- Loài ngoại lai là loài sinh vật xuất hiện và phát triển ở khu vực vốn không phải là môi trường sống tự nhiên của chúng. Loài ngoại lai được hiểu là các sinh vật không thuộc loài bản địa.

- Loài ngoại lai xâm hại là loài ngoại lai lấn chiếm nơi sinh sống hoặc gây hại đối với các loài sinh vật bản địa, làm mất cân bằng sinh thái tại nơi chúng xuất hiện và phát triển. Chúng có đặc điểm là sinh sản rất nhanh (bằng cả sinh sản vô tính và hữu tính; biên độ sinh thái rộng, thích ứng nhanh với các thay đổi của môi trường; khả năng cạnh tranh về nguồn thức ăn, nơi cư trú lớn; khả năng phát tán nhanh. Các loài này có thể tiêu diệt các loài bản địa, ảnh hưởng tới đa dạng sinh học và làm mất cân bằng sinh thái.

- Gen là một đơn vị di truyền, một đoạn của vật chất di truyền quy định các đặc tính cụ thể của sinh vật. Cơ sở phân tử của gen chính là các acid nucleic. Acid nucleic đóng vai trò quan trọng trong việc bảo tồn nòi giống và truyền thông tin di truyền. Gen chỉ là một đoạn ngắn của DNA. DNA nằm trong 26 nhiễm sắc thể và phân chia thành khoảng 50.000 đến 100.000 gen. Gen gồm một

(1).Xem: Điều 3 Luật đa dạng sinh học năm 2008.

308

phần có chức năng mã hoá gọi là exon, phần kia hiện chưa rõ chức năng gọi là intron.[1] Theo định nghĩa này, các nguồn gen có nhiệm vụ gìn giữ và truyền dạt những đặc tính di truyền tồn tại trong cơ thể các loài sinh vật được truyền từ thế hệ này qua thế hệ khác. Điều này bảo đảm tính da dạng, bền vững của nguồn gen, đa dạng sinh học và bảo đảm cân bằng môi trường sinh thái. Bảo vệ nguồn gen chính là góp phần bảo vệ tính đa dạng sinh học.

Pháp luật về kiểm soát nguồn gen phải bảo đảm được những mục đích sau:

- Bảo đảm tính ổn dịnh của nguồn gen trong tự nhiên và từ dó góp phần bảo tồn đa dạng sinh học trong tự nhiên;

- Lưu giữ tính đa dạng của nguồn gen, hạn chế đến mức tối đa sự suy thoái nguồn gen;

- Kiểm soát có hiệu quả hoạt động biến đổi gen và việc ứng dụng các thành tựu này trong đời sống con người; hạn chế những tác động tiêu cực của hoạt động này tới đời sống con người và môi trường.

Pháp luật về kiểm soát nguồn gen có phạm vi rộng, bao gồm nhiều lĩnh vực và có sự đan xen với các lĩnh vực pháp luật bảo vệ các nguồn tài nguyên, đặc biệt là pháp luật bảo vệ rừng, pháp luật thuỷ sản, pháp luật bảo vệ đa dạng sinh học. Một số nội dung đã được trình bày trong các chương khác của giáo trình.[2] Vì vậy, nội dung pháp luật kiểm soát nguồn gen được trình bày trong chương này tập trung vào hai vấn đề: Pháp luật kiểm soát các loài lạ và pháp luật về an toàn nguồn gen.

---

(1).Xem: Đái Duy Ban, Trần Thị Minh Tâm, Đái Thị Ngân Hà, Đái Thị Hằng Nga, *Công nghệ DNA trong điều trị gen các bệnh hiểm nghèo*, Nxb. Y học, Hà Nội, 1998, tr. 6, 13, 27, 28.

(2).Xem: Chương III, Chương VIII, Chương IX.

phần có chức năng mã hoá gọi là exon, phần kia hiện chưa rõ chức năng gọi là intron.[1] Theo định nghĩa này, các nguồn gen có nhiệm vụ gìn giữ và truyền dạt những đặc tính di truyền tồn tại trong cơ thể các loài sinh vật được truyền từ thế hệ này qua thế hệ khác. Điều này bảo đảm tính da dạng, bền vững của nguồn gen, đa dạng sinh học và bảo đảm cân bằng môi trường sinh thái. Bảo vệ nguồn gen chính là góp phần bảo vệ tính đa dạng sinh học.

Pháp luật về kiểm soát nguồn gen phải bảo đảm được những mục đích sau:

- Bảo đảm tính ổn dịnh của nguồn gen trong tự nhiên và từ dó góp phần bảo tồn đa dạng sinh học trong tự nhiên;

- Lưu giữ tính đa dạng của nguồn gen, hạn chế đến mức tối đa sự suy thoái nguồn gen;

- Kiểm soát có hiệu quả hoạt động biến đổi gen và việc ứng dụng các thành tựu này trong đời sống con người; hạn chế những tác động tiêu cực của hoạt động này tới đời sống con người và môi trường.

Pháp luật về kiểm soát nguồn gen có phạm vi rộng, bao gồm nhiều lĩnh vực và có sự đan xen với các lĩnh vực pháp luật bảo vệ các nguồn tài nguyên, đặc biệt là pháp luật bảo vệ rừng, pháp luật thuỷ sản, pháp luật bảo vệ đa dạng sinh học. Một số nội dung đã được trình bày trong các chương khác của giáo trình.[2] Vì vậy, nội dung pháp luật kiểm soát nguồn gen được trình bày trong chương này tập trung vào hai vấn đề: Pháp luật kiểm soát các loài lạ và pháp luật về an toàn nguồn gen.

(1).Xem: Đái Duy Ban, Trần Thị Minh Tâm, Đái Thị Ngân Hà, Đái Thị Hằng Nga, *Công nghệ DNA trong điều trị gen các bệnh hiểm nghèo*, Nxb. Y học, Hà Nội, 1998, tr. 6, 13, 27, 28.

(2).Xem: Chương III, Chương VIII, Chương IX.

309

2.1.1. Pháp luật về kiểm soát loài ngoại lai xâm hại

Với đặc tính là sinh sản rất nhanh bằng cả sinh sản vô tính và hữu tính, thích ứng nhanh với các thay đổi của môi trường, khả năng cạnh tranh về nguồn thức ăn, nơi cư trú lớn và phát tán nhanh, các loài ngoại lai xâm hại có thể tiêu diệt các loài bản địa. Điều này đồng nghĩa với việc làm nghèo đi nguồn gen bản địa. Vì vậy, kiểm soát các loài ngoại lai xâm hại góp phần bảo tồn và phát triển nguồn gen bản địa. Hoạt động kiểm soát các loài ngoại lai xâm hại bao gồm việc kiểm soát hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu các loài động thực vật, côn trùng với bất cứ mục đích nào và việc kiểm soát hoạt động di chuyển các loài ngoại lai từ khu vực này sang khu vực khác trên lãnh thổ Việt Nam.

- Quy định của pháp luật về xuất khẩu, nhập khẩu động, thực vật hoang dã.

Các loài động thực vật hoang dã bao gồm các loài động thực vật quý hiếm loại I (là loài thuộc phụ lục I của Công ước CITES và động thực vật quý hiếm được ưu tiên bản vệ theo pháp luật Việt Nam và được Việt Nam đề xuất tại Phụ lục III của Công ước CITES và động thực vật hoang dã thông thường (là những loài không thuộc những loài quý hiếm được ưu tiên bảo vệ). Để có thể thực hiện hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu động thực vật, ngoài việc phải đáp ứng những điều kiện theo quy định của pháp luật như điều kiện về chủ thể, điều kiện về lĩnh vực hoạt động... còn phải đáp ứng đầy đủ các điều kiện theo quy định của pháp luật môi trường về xuất khẩu, nhập khẩu các loài động vật hoang dã.

Việc xuất khẩu, nhập khẩu các loài động vật, thực vật hoang dã chỉ được thực hiện khi cơ quan có thẩm quyền khoa học CITES Việt Nam (Viện sinh thái và tài nguyên sinh vật thuộc Viện khoa học và công nghệ Việt Nam, Viện khoa học lâm nghiệp

2.1.1. Pháp luật về kiểm soát loài ngoại lai xâm hại

Với đặc tính là sinh sản rất nhanh bằng cả sinh sản vô tính và hữu tính, thích ứng nhanh với các thay đổi của môi trường, khả năng cạnh tranh về nguồn thức ăn, nơi cư trú lớn và phát tán nhanh, các loài ngoại lai xâm hại có thể tiêu diệt các loài bản địa. Điều này đồng nghĩa với việc làm nghèo đi nguồn gen bản địa. Vì vậy, kiểm soát các loài ngoại lai xâm hại góp phần bảo tồn và phát triển nguồn gen bản địa. Hoạt động kiểm soát các loài ngoại lai xâm hại bao gồm việc kiểm soát hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu các loài động thực vật, côn trùng với bất cứ mục đích nào và việc kiểm soát hoạt động di chuyển các loài ngoại lai từ khu vực này sang khu vực khác trên lãnh thổ Việt Nam.

- Quy định của pháp luật về xuất khẩu, nhập khẩu động, thực vật hoang dã.

Các loài động thực vật hoang dã bao gồm các loài động thực vật quý hiếm loại I (là loài thuộc phụ lục I của Công ước CITES và động thực vật quý hiếm được ưu tiên bản vệ theo pháp luật Việt Nam và được Việt Nam đề xuất tại Phụ lục III của Công ước CITES và động thực vật hoang dã thông thường (là những loài không thuộc những loài quý hiếm được ưu tiên bảo vệ). Để có thể thực hiện hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu động thực vật, ngoài việc phải đáp ứng những điều kiện theo quy định của pháp luật như điều kiện về chủ thể, điều kiện về lĩnh vực hoạt động... còn phải đáp ứng đầy đủ các điều kiện theo quy định của pháp luật môi trường về xuất khẩu, nhập khẩu các loài động vật hoang dã.

Việc xuất khẩu, nhập khẩu các loài động vật, thực vật hoang dã chỉ được thực hiện khi cơ quan có thẩm quyền khoa học CITES Việt Nam (Viện sinh thái và tài nguyên sinh vật thuộc Viện khoa học và công nghệ Việt Nam, Viện khoa học lâm nghiệp

310

Việt Nam thuộc Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn và Trung tâm nghiên cứu tài nguyên và môi trường thuộc Đại học quốc gia Hà Nội) tư vấn việc xuất khẩu, nhập khẩu những loài đó không làm ảnh hưởng đến sự tồn tại bền vững của loài đó và các loài khác hiện có trong tự nhiên và cơ quan có thẩm quyền quản lí CITES Việt Nam (Văn phòng CITES Việt Nam tại Cục kiểm lâm thuộc Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn) cấp giấy phép xuất khẩu, nhập khẩu sau khi đã xem xét các điều kiện cụ thể. Các điều kiện cụ thể phụ thuộc vào mức độ quý hiếm của loài động thực vật được xuất khẩu, nhập khẩu.[1] Trong quá trình thực hiện hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu phải tuân thủ các quy định về kiểm dịch động vật, thực vật. Cấm nhập khẩu, quá cảnh động, thực vật chưa qua kiểm dịch vi sinh vật ngoài danh mục cho phép (khoản 10 Điều 7 Luật bảo vệ môi trường các năm 2005, 2014).

- Quy định của pháp luật về nhập khẩu động vật, thực vật làm giống.

Tổ chức, cá nhân muốn nhập khẩu động, thực vật làm giống vào Việt Nam phải đáp ứng những điều kiện sau: Có giấy chứng nhận kiểm dịch do cơ quan nhà nước có thẩm quyền của nước xuất khẩu cấp và không có sinh vật gây hại lạ, nếu có thì đã qua xử lí. Trong trường hợp phát hiện thấy loài động, thực vật nhập khẩu nhiễm sinh vật lạ có khả năng gây hại cho môi trường hoặc có tiềm năng gây tác hại nghiêm trọng tài nguyên sinh vật thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền (cơ quan hải quan; cơ quan có thẩm quyền về kiểm dịch động, thực vật) có thể áp dụng các biện pháp sau:

+ Loài động, thực vật nhập khẩu bị nhiễm sinh vật có khả

(1).Xem: Nghị định của Chính phủ số 82/2006/NĐ-CP ngày 10/8/2006 về quản lí hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, tái xuất khẩu, nhập nội từ biển, quá cảnh, nuôi sinh sản, nuôi sinh trưởng và trồng cấy nhân tạo các loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp, quý hiếm.

Việt Nam thuộc Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn và Trung tâm nghiên cứu tài nguyên và môi trường thuộc Đại học quốc gia Hà Nội) tư vấn việc xuất khẩu, nhập khẩu những loài đó không làm ảnh hưởng đến sự tồn tại bền vững của loài đó và các loài khác hiện có trong tự nhiên và cơ quan có thẩm quyền quản lí CITES Việt Nam (Văn phòng CITES Việt Nam tại Cục kiểm lâm thuộc Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn) cấp giấy phép xuất khẩu, nhập khẩu sau khi đã xem xét các điều kiện cụ thể. Các điều kiện cụ thể phụ thuộc vào mức độ quý hiếm của loài động thực vật được xuất khẩu, nhập khẩu.[1] Trong quá trình thực hiện hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu phải tuân thủ các quy định về kiểm dịch động vật, thực vật. Cấm nhập khẩu, quá cảnh động, thực vật chưa qua kiểm dịch vi sinh vật ngoài danh mục cho phép (khoản 10 Điều 7 Luật bảo vệ môi trường các năm 2005, 2014).

- Quy định của pháp luật về nhập khẩu động vật, thực vật làm giống.

Tổ chức, cá nhân muốn nhập khẩu động, thực vật làm giống vào Việt Nam phải đáp ứng những điều kiện sau: Có giấy chứng nhận kiểm dịch do cơ quan nhà nước có thẩm quyền của nước xuất khẩu cấp và không có sinh vật gây hại lạ, nếu có thì đã qua xử lí. Trong trường hợp phát hiện thấy loài động, thực vật nhập khẩu nhiễm sinh vật lạ có khả năng gây hại cho môi trường hoặc có tiềm năng gây tác hại nghiêm trọng tài nguyên sinh vật thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền (cơ quan hải quan; cơ quan có thẩm quyền về kiểm dịch động, thực vật) có thể áp dụng các biện pháp sau:

+ Loài động, thực vật nhập khẩu bị nhiễm sinh vật có khả

(1).Xem: Nghị định của Chính phủ số 82/2006/NĐ-CP ngày 10/8/2006 về quản lí hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu, tái xuất khẩu, nhập nội từ biển, quá cảnh, nuôi sinh sản, nuôi sinh trưởng và trồng cấy nhân tạo các loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp, quý hiếm.

311

năng gây hại chưa có trên lãnh thổ Việt Nam mà thuộc Danh mục đối tượng kiểm dịch của Việt Nam thì không được phép nhập khẩu và phải trả về nơi xuất xứ hoặc tiêu huỷ.

+ Loài động, thực vật nhập khẩu nhiễm sinh vật lạ có khả năng gây hại có phân bố hẹp trên lãnh thổ Việt Nam mà thuộc Danh mục đối tượng kiểm dịch của Việt Nam hoặc những sinh vật gây hại lạ khác thì trước khi đưa vào nội địa phải thực hiện các biện pháp xử lí triệt để.(1)

Các loại động, thực vật được nhập khẩu để làm giống phải được nuôi trồng thử nghiệm tại địa điểm đã đăng kí. Khi đến địa điểm nuôi trồng, tổ chức, cá nhân nhập khẩu giống phải khai báo với cơ quan nhà nước về kiểm dịch động vật, thực vật để tiếp tục theo dõi sinh vật gây hại. Chỉ khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền tại địa điểm nuôi trồng kết luận loại giống nhập khẩu không mang vi sinh vật gây hại thì mới được đưa ra sản xuất. Thời gian theo dõi đối với từng loài do Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn quy định.(2)

Các loài động vật, thực vật mới nhập khẩu làm giống mà trước đây chưa được nuôi trồng ở Việt Nam phải qua khảo nghiệm hoặc sản xuất thử trước khi đưa vào sản xuất đại trà. Căn cứ vào kết quả khảo nghiệm, sản xuất thử, bộ trưởng bộ chủ quản (bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn) quyết định cho phép khu vực hoá hoặc cho phép đưa vào sản xuất.(3)

- Quy định của pháp luật về kiểm soát hoạt động di chuyển

---

(1).Xem: Điều 17, 18 Pháp lệnh bảo vệ và kiểm dịch thực vật năm 2001, Điều lệ kiểm dịch thực vật năm 2002.
(2).Xem: Điều 13 Điều lệ kiểm dịch thực vật năm 2002.
(3).Xem: Luật thuỷ sản; Điều 9 Nghị định của Chính phủ số 07/CP ngày 5/2/1996 về quản lí giống cây trồng.

năng gây hại chưa có trên lãnh thổ Việt Nam mà thuộc Danh mục đối tượng kiểm dịch của Việt Nam thì không được phép nhập khẩu và phải trả về nơi xuất xứ hoặc tiêu huỷ.

+ Loài động, thực vật nhập khẩu nhiễm sinh vật lạ có khả năng gây hại có phân bố hẹp trên lãnh thổ Việt Nam mà thuộc Danh mục đối tượng kiểm dịch của Việt Nam hoặc những sinh vật gây hại lạ khác thì trước khi đưa vào nội địa phải thực hiện các biện pháp xử lí triệt để.(1)

Các loại động, thực vật được nhập khẩu để làm giống phải được nuôi trồng thử nghiệm tại địa điểm đã đăng kí. Khi đến địa điểm nuôi trồng, tổ chức, cá nhân nhập khẩu giống phải khai báo với cơ quan nhà nước về kiểm dịch động vật, thực vật để tiếp tục theo dõi sinh vật gây hại. Chỉ khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền tại địa điểm nuôi trồng kết luận loại giống nhập khẩu không mang vi sinh vật gây hại thì mới được đưa ra sản xuất. Thời gian theo dõi đối với từng loài do Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn quy định.(2)

Các loài động vật, thực vật mới nhập khẩu làm giống mà trước đây chưa được nuôi trồng ở Việt Nam phải qua khảo nghiệm hoặc sản xuất thử trước khi đưa vào sản xuất đại trà. Căn cứ vào kết quả khảo nghiệm, sản xuất thử, bộ trưởng bộ chủ quản (bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn) quyết định cho phép khu vực hoá hoặc cho phép đưa vào sản xuất.(3)

- Quy định của pháp luật về kiểm soát hoạt động di chuyển

(1).Xem: Điều 17, 18 Pháp lệnh bảo vệ và kiểm dịch thực vật năm 2001, Điều lệ kiểm dịch thực vật năm 2002.
(2).Xem: Điều 13 Điều lệ kiểm dịch thực vật năm 2002.
(3).Xem: Luật thuỷ sản; Điều 9 Nghị định của Chính phủ số 07/CP ngày 5/2/1996 về quản lí giống cây trồng.

312

các loài ngoại lai từ khu vực này sang khu vực khác trên lãnh thổ Việt Nam.

Hiện nay, chỉ có những quy định nhằm kiểm soát việc di chuyển những loài động vật, thực vật, trong đó có loài ngoại lai, ra khỏi hoặc đưa vào các khu bảo tồn thiên nhiên, các vùng đất ngập nước theo quy định của Công ước Ramsar. Về nguyên tắc, trong trường hợp cần khai thác, sử dụng động thực vật và đưa động, thực vật ra khỏi các khu bảo tồn thiên nhiên, các vùng đất ngập nước theo quy định của Công ước Ramsar phải được phép của uỷ ban nhân dân cấp tỉnh.[1] Nghiêm cấm đưa các loài động vật, thực vật lạ vào môi trường của các khu bảo tồn thiên nhiên, các vùng đất ngập nước theo quy định của Công ước Ramsar[2] còn việc di chuyển các loài động vật, thực vật làm giống kể cả các loài lạ từ khu vực này sang khu vực khác trên lãnh thổ Việt Nam chỉ phải thực hiện các quy định về kiểm dịch động vật, thực vật, đặc biệt trong trường hợp đã được cơ quan quản lí nhà nước có thẩm quyền công bố dịch. Pháp luật hiện hành chưa có các quy định cụ thể về việc đánh giá những rủi ro về môi trường (kiểm nghiệm, sản xuất thử) khi các loài này xâm nhập vào khu vực mới.

2.1.2. Pháp luật về an toàn nguồn gen

Pháp luật về an toàn nguồn gen bao gồm các nhóm quy định về bảo tồn, lưu giữ nguồn gen và kiểm soát hoạt động biến đổi gen và các sản phẩm đã bị biến đổi gen.

- Các quy định bảo tồn, lưu giữ nguồn gen. Quy định bảo tồn,

(1).Xem Điều 52 Luật đa dạng sinh học năm 2008.
(2).Xem: Luật bảo vệ phát triển rừng, Nghị định của Chính phủ số 109/2003/NĐ-CP ngày 23/9/2003 về bảo tồn và phát triển bền vững các vùng đất ngập nước.

các loài ngoại lai từ khu vực này sang khu vực khác trên lãnh thổ Việt Nam.

Hiện nay, chỉ có những quy định nhằm kiểm soát việc di chuyển những loài động vật, thực vật, trong đó có loài ngoại lai, ra khỏi hoặc đưa vào các khu bảo tồn thiên nhiên, các vùng đất ngập nước theo quy định của Công ước Ramsar. Về nguyên tắc, trong trường hợp cần khai thác, sử dụng động thực vật và đưa động, thực vật ra khỏi các khu bảo tồn thiên nhiên, các vùng đất ngập nước theo quy định của Công ước Ramsar phải được phép của uỷ ban nhân dân cấp tỉnh.[1] Nghiêm cấm đưa các loài động vật, thực vật lạ vào môi trường của các khu bảo tồn thiên nhiên, các vùng đất ngập nước theo quy định của Công ước Ramsar[2] còn việc di chuyển các loài động vật, thực vật làm giống kể cả các loài lạ từ khu vực này sang khu vực khác trên lãnh thổ Việt Nam chỉ phải thực hiện các quy định về kiểm dịch động vật, thực vật, đặc biệt trong trường hợp đã được cơ quan quản lí nhà nước có thẩm quyền công bố dịch. Pháp luật hiện hành chưa có các quy định cụ thể về việc đánh giá những rủi ro về môi trường (kiểm nghiệm, sản xuất thử) khi các loài này xâm nhập vào khu vực mới.

2.1.2. Pháp luật về an toàn nguồn gen

Pháp luật về an toàn nguồn gen bao gồm các nhóm quy định về bảo tồn, lưu giữ nguồn gen và kiểm soát hoạt động biến đổi gen và các sản phẩm đã bị biến đổi gen.

- Các quy định bảo tồn, lưu giữ nguồn gen. Quy định bảo tồn,

(1).Xem Điều 52 Luật đa dạng sinh học năm 2008.
(2).Xem: Luật bảo vệ phát triển rừng, Nghị định của Chính phủ số 109/2003/NĐ-CP ngày 23/9/2003 về bảo tồn và phát triển bền vững các vùng đất ngập nước.

313

lưu giữ nguồn gen có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc bảo vệ tài nguyên di truyền (nguồn gen) nhằm cung cấp nguồn nguyên liệu khởi thuỷ phục vụ công tác nghiên cứu khoa học, cải tạo giống, bảo đảm duy trì dược tính đa dạng sinh học và những tiền đề cần thiết về tài nguyên sinh học cho phát triển bền vững nền nông, lâm, ngư nghiệp hiện tại cũng như tương lai. Các đối tượng cần được đưa vào bảo tồn, lưu giữ bao gồm:

+ Ưu tiên các nguồn gen quý, hiếm đặc thù của Việt Nam và đang có nguy cơ bị biến mất;

+ Các nguồn gen cần cho công tác nghiên cứu, lai tạo giống và phục vụ đào tạo;

+ Các nguồn gen đã đã được đánh giá các chỉ tiêu sinh học;

+ Các nguồn gen được nhập từ nước ngoài đã được ổn định và thuần hoá ở Việt Nam, có ý nghĩa quan trọng trong sản xuất.[1]

Đáp ứng với tầm quan trọng, đặc thù, địa điểm sinh sống của nguồn gen, cần lựa chọn hình thức bảo tồn, lưu giữ phù hợp. Hoạt động bảo tồn, lưu giữ nguồn gen có thể được thực hiện dưới nhiều hình thức như: Thành lập và quản lí các Khu bảo tồn thiên nhiên, các trung tâm cứu hộ động vật hoang dã; bảo đảm các điều kiện về môi trường sống; nuôi, trồng các loài động vật, thực vật cần lưu giữ tại các cơ quan tham gia mạng lưới bảo tồn, lưu giữ nguồn gen; thành lập các ngân hàng gen. Khoản 8 Điều 6 Luật bảo vệ môi trường các năm 2005, 2014 khuyến khích bảo tồn và phát triển nguồn gen bản địa; lai tạo, nhập nội các nguồn gen có giá trị kinh tế và có lợi cho môi trường.

Các hình thức bảo tồn, lưu giữ này được thực hiện bởi cơ quan

---

(1).Xem: Quy chế quản lí và bảo tồn nguồn gen thực vật, động vật, vi sinh vật ban hành kèm theo Quyết định số 2117/1997/QĐ-BKHCNMT của Bộ khoa học, công nghệ và môi trường ngày 30/12/1997.

lưu giữ nguồn gen có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc bảo vệ tài nguyên di truyền (nguồn gen) nhằm cung cấp nguồn nguyên liệu khởi thuỷ phục vụ công tác nghiên cứu khoa học, cải tạo giống, bảo đảm duy trì dược tính đa dạng sinh học và những tiền đề cần thiết về tài nguyên sinh học cho phát triển bền vững nền nông, lâm, ngư nghiệp hiện tại cũng như tương lai. Các đối tượng cần được đưa vào bảo tồn, lưu giữ bao gồm:

+ Ưu tiên các nguồn gen quý, hiếm đặc thù của Việt Nam và đang có nguy cơ bị biến mất;

+ Các nguồn gen cần cho công tác nghiên cứu, lai tạo giống và phục vụ đào tạo;

+ Các nguồn gen đã đã được đánh giá các chỉ tiêu sinh học;

+ Các nguồn gen được nhập từ nước ngoài đã được ổn định và thuần hoá ở Việt Nam, có ý nghĩa quan trọng trong sản xuất.[1]

Đáp ứng với tầm quan trọng, đặc thù, địa điểm sinh sống của nguồn gen, cần lựa chọn hình thức bảo tồn, lưu giữ phù hợp. Hoạt động bảo tồn, lưu giữ nguồn gen có thể được thực hiện dưới nhiều hình thức như: Thành lập và quản lí các Khu bảo tồn thiên nhiên, các trung tâm cứu hộ động vật hoang dã; bảo đảm các điều kiện về môi trường sống; nuôi, trồng các loài động vật, thực vật cần lưu giữ tại các cơ quan tham gia mạng lưới bảo tồn, lưu giữ nguồn gen; thành lập các ngân hàng gen. Khoản 8 Điều 6 Luật bảo vệ môi trường các năm 2005, 2014 khuyến khích bảo tồn và phát triển nguồn gen bản địa; lai tạo, nhập nội các nguồn gen có giá trị kinh tế và có lợi cho môi trường.

Các hình thức bảo tồn, lưu giữ này được thực hiện bởi cơ quan

(1).Xem: Quy chế quản lí và bảo tồn nguồn gen thực vật, động vật, vi sinh vật ban hành kèm theo Quyết định số 2117/1997/QĐ-BKHCNMT của Bộ khoa học, công nghệ và môi trường ngày 30/12/1997.

314

nhà nước, tổ chức và cá nhân (trong đó có cả tư nhân). Đối với từng hình thức bảo vệ, lưu giữ, pháp luật hiện hành có những quy định cụ thể về thành lập, tổ chức và hoạt động cũng như quyền và nghĩa vụ của cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân được giao thực hiện bảo vệ, lưu giữ nguồn gen. Các quy định có liên quan nêu trên trong trường hợp thành lập khu bảo tồn thiên nhiên được quy định trong các văn bản pháp luật như: Luật đa dạng sinh học, Luật bảo vệ và phát triển rừng, Luật thuỷ sản và các văn bản hướng dẫn thi hành được quy định cụ thể trong quyết định thành lập khu bảo tồn thiên nhiên.

Trong trường hợp sử dụng hình thức bảo tồn, lưu giữ nguồn gen dưới hình thức thành lập các trung tâm cứu hộ động vật hoang dã; nuôi, trồng các loài động vật, thực vật cần lưu giữ tại các cơ quan tham gia mạng lưới bảo tồn, lưu giữ nguồn gen; thành lập các ngân hàng gen thì các quyền và nghĩa vụ cụ thể được quy định trong quyết định thành lập.

Việc bảo đảm các điều kiện về môi trường sống cho các loài động thực vật rất đa dạng và được thể hiện trong rất nhiều lĩnh vực, từ quá trình thực hiện tự nguyện của người dân cho tới quá trình thực hiện các biện pháp cải thiện môi trường.

- Các quy định về kiểm soát hoạt động biến đổi gen (GMO) và các sản phẩm đã bị biến đổi gen.

Hiện nay, ở các nước phát triển, vấn đề có chấp nhận GMO hay không đang còn được bàn luận và tranh cãi. Các tranh luận này tập trung chủ yếu vào các nguy cơ của hoạt động biến đổi gen có thể xảy ra cho đa dạng sinh học tự nhiên, môi trường hay con người. Cả nhóm ủng hộ cũng như nhóm phản đối GMO đều chưa đưa ra được những cứ liệu khoa học chắc chắn cho quan điểm của mình. Từ việc nhìn nhận, đánh giá những rủi ro và những nguy cơ

nhà nước, tổ chức và cá nhân (trong đó có cả tư nhân). Đối với từng hình thức bảo vệ, lưu giữ, pháp luật hiện hành có những quy định cụ thể về thành lập, tổ chức và hoạt động cũng như quyền và nghĩa vụ của cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân được giao thực hiện bảo vệ, lưu giữ nguồn gen. Các quy định có liên quan nêu trên trong trường hợp thành lập khu bảo tồn thiên nhiên được quy định trong các văn bản pháp luật như: Luật đa dạng sinh học, Luật bảo vệ và phát triển rừng, Luật thuỷ sản và các văn bản hướng dẫn thi hành được quy định cụ thể trong quyết định thành lập khu bảo tồn thiên nhiên.

Trong trường hợp sử dụng hình thức bảo tồn, lưu giữ nguồn gen dưới hình thức thành lập các trung tâm cứu hộ động vật hoang dã; nuôi, trồng các loài động vật, thực vật cần lưu giữ tại các cơ quan tham gia mạng lưới bảo tồn, lưu giữ nguồn gen; thành lập các ngân hàng gen thì các quyền và nghĩa vụ cụ thể được quy định trong quyết định thành lập.

Việc bảo đảm các điều kiện về môi trường sống cho các loài động thực vật rất đa dạng và được thể hiện trong rất nhiều lĩnh vực, từ quá trình thực hiện tự nguyện của người dân cho tới quá trình thực hiện các biện pháp cải thiện môi trường.

- Các quy định về kiểm soát hoạt động biến đổi gen (GMO) và các sản phẩm đã bị biến đổi gen.

Hiện nay, ở các nước phát triển, vấn đề có chấp nhận GMO hay không đang còn được bàn luận và tranh cãi. Các tranh luận này tập trung chủ yếu vào các nguy cơ của hoạt động biến đổi gen có thể xảy ra cho đa dạng sinh học tự nhiên, môi trường hay con người. Cả nhóm ủng hộ cũng như nhóm phản đối GMO đều chưa đưa ra được những cứ liệu khoa học chắc chắn cho quan điểm của mình. Từ việc nhìn nhận, đánh giá những rủi ro và những nguy cơ

315

khác nhau nên các quốc gia khác nhau cũng có những quy định khác nhau nhằm kiểm soát GMO và các sản phẩm của chúng. Chẳng hạn, trong khi Hoa Kỳ cho rằng việc ghi nhãn đối với GMO là phi thực tế và không rõ ràng thì EU, Nhật Bản và một số nước khác quy định phải ghi nhãn sao cho người tiêu dùng nhận thức được đó là sản phẩm đã bị biến đổi gen để họ tự quyết định có mua sản phẩm đó hay không. Mặc dù còn có sự tranh luận về tính nguy cơ của hoạt động biến đổi gen và sản phẩm của nó, với sự thận trọng và vì mục đích phòng ngừa, một số quốc gia đã ban hành các văn bản pháp luật nhằm kiểm soát hoạt động biến đổi gen và sản phẩm biến đổi gen.

Việt Nam đang bước đầu tiếp cận với hoạt động biến đổi gen và sản phẩm biến đổi gen. Các cơ sở nghiên cứu về vấn đề này đã được thành lập và đi vào hoạt động, như: Phòng thí nghiệm trọng điểm công nghệ tế bào thực vật thuộc Viện di truyền nông nghiệp được thành lập theo Quyết định số 69/2002 ngày 5/8/2002 của bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn; phòng thí nghiệm trọng điểm công nghệ tế bào động vật thuộc Viện chăn nuôi được thành lập theo Quyết định số 119/2003 ngày 5/11/2003 của Bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn...

Các quy định kiểm soát hoạt động biến đổi gen hiện hành bao gồm:

- Việc tiến hành hoạt động biến đổi gen, đưa các loài sinh vật đã bị biến đổi gen vào sản xuất hoặc thả có chủ đích vào môi trường phải được kiểm soát nghiêm ngặt và với sự cho phép, giám sát của cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Nghị định số 69/2010/NĐ-CP ngày 21/6/2010 về an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen).

khác nhau nên các quốc gia khác nhau cũng có những quy định khác nhau nhằm kiểm soát GMO và các sản phẩm của chúng. Chẳng hạn, trong khi Hoa Kỳ cho rằng việc ghi nhãn đối với GMO là phi thực tế và không rõ ràng thì EU, Nhật Bản và một số nước khác quy định phải ghi nhãn sao cho người tiêu dùng nhận thức được đó là sản phẩm đã bị biến đổi gen để họ tự quyết định có mua sản phẩm đó hay không. Mặc dù còn có sự tranh luận về tính nguy cơ của hoạt động biến đổi gen và sản phẩm của nó, với sự thận trọng và vì mục đích phòng ngừa, một số quốc gia đã ban hành các văn bản pháp luật nhằm kiểm soát hoạt động biến đổi gen và sản phẩm biến đổi gen.

Việt Nam đang bước đầu tiếp cận với hoạt động biến đổi gen và sản phẩm biến đổi gen. Các cơ sở nghiên cứu về vấn đề này đã được thành lập và đi vào hoạt động, như: Phòng thí nghiệm trọng điểm công nghệ tế bào thực vật thuộc Viện di truyền nông nghiệp được thành lập theo Quyết định số 69/2002 ngày 5/8/2002 của bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn; phòng thí nghiệm trọng điểm công nghệ tế bào động vật thuộc Viện chăn nuôi được thành lập theo Quyết định số 119/2003 ngày 5/11/2003 của Bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn...

Các quy định kiểm soát hoạt động biến đổi gen hiện hành bao gồm:

- Việc tiến hành hoạt động biến đổi gen, đưa các loài sinh vật đã bị biến đổi gen vào sản xuất hoặc thả có chủ đích vào môi trường phải được kiểm soát nghiêm ngặt và với sự cho phép, giám sát của cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Nghị định số 69/2010/NĐ-CP ngày 21/6/2010 về an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen).

316

- Nghiêm cấm đưa các động vật, thực vật lạ vào các vùng ngập nước làm biến đổi gen các động vật, thực vật tại chỗ (Điều 7 Nghị định số 109/2003/NĐ-CP ngày 23/9/ 2003 về bảo tồn và phát triển bền vững các vùng đất ngập nước).

- Giống cây trồng mới chọn tạo trước khi đưa vào sản xuất đại trà phải qua khảo nghiệm hoặc sản xuất thử (Điều 9 Nghị định số 07/CP ngày 5/2/1996 về quản lí giống cây trồng).

- Thực phẩm có gen đã bị biến đổi hoặc nguyên liệu thực phẩm có gen đã bị biến đổi phải tuân thủ quy định tại Điều 15 và khi nhập khẩu phải tuân thủ Điều 38 Luật an toàn thực phẩm năm 2010.

Việc tiến hành hoạt động biến đổi gen, đưa các loài sinh vật đã bị biến đổi gen vào sản xuất hoặc thả có chủ đích vào môi trường phải tuân thủ các quy định sau đây:

Thứ nhất, điều kiện để thực hiện nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ về gen,(1) cụ thể:

- Các hoạt động nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ về sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen phải tuân thủ các quy định hiện hành về quản lí khoa học và công nghệ và các quy định pháp luật khác có liên quan.

- Tổ chức, cá nhân chỉ được phép tiến hành các hoạt động nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ về sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen khi có đầy dủ các điều kiện về cơ sở vật chất kĩ thuật, thiết bị, công nghệ và cán bộ chuyên môn phù hợp với hoạt động nghiên

---

(1).Xem: Các điều 10, 11, 12, 13 Nghị định số 69/2010/NĐ-CP ngày 21/6/2010 về an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen.

- Nghiêm cấm đưa các động vật, thực vật lạ vào các vùng ngập nước làm biến đổi gen các động vật, thực vật tại chỗ (Điều 7 Nghị định số 109/2003/NĐ-CP ngày 23/9/ 2003 về bảo tồn và phát triển bền vững các vùng đất ngập nước).

- Giống cây trồng mới chọn tạo trước khi đưa vào sản xuất đại trà phải qua khảo nghiệm hoặc sản xuất thử (Điều 9 Nghị định số 07/CP ngày 5/2/1996 về quản lí giống cây trồng).

- Thực phẩm có gen đã bị biến đổi hoặc nguyên liệu thực phẩm có gen đã bị biến đổi phải tuân thủ quy định tại Điều 15 và khi nhập khẩu phải tuân thủ Điều 38 Luật an toàn thực phẩm năm 2010.

Việc tiến hành hoạt động biến đổi gen, đưa các loài sinh vật đã bị biến đổi gen vào sản xuất hoặc thả có chủ đích vào môi trường phải tuân thủ các quy định sau đây:

Thứ nhất, điều kiện để thực hiện nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ về gen,(1) cụ thể:

- Các hoạt động nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ về sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen phải tuân thủ các quy định hiện hành về quản lí khoa học và công nghệ và các quy định pháp luật khác có liên quan.

- Tổ chức, cá nhân chỉ được phép tiến hành các hoạt động nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ về sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen khi có đầy dủ các điều kiện về cơ sở vật chất kĩ thuật, thiết bị, công nghệ và cán bộ chuyên môn phù hợp với hoạt động nghiên

(1).Xem: Các điều 10, 11, 12, 13 Nghị định số 69/2010/NĐ-CP ngày 21/6/2010 về an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen.

317

cứu khoa học, phát triển công nghệ đối với từng loại sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen.

- Tổ chức, cá nhân khi tiến hành các hoạt động nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ về sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen phải đăng kí với Bộ khoa học và công nghệ và bộ quản lí ngành, lĩnh vực về vấn đề này.

- Tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ về sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen có trách nhiệm giữ gìn, bảo quản an toàn, không để thất thoát các sinh vật biến đổi gen và các vật liêu có liên quan nguy hiểm khác ra môi trường.

Thứ hai, việc khảo nghiệm và đánh giá, quản lí rủi ro do sinh vật biến đổi gen gây ra đối với sức khoẻ con người và môi trường.[1] Cụ thể là tổ chức, cá nhân tiến hành khảo nghiệm đối với sinh vật biến đổi gen; sản phẩm hàng hóa có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen phải tuân thủ các quy định sau đây:

+ Điều kiện đăng kí hoạt động khảo nghiệm: Có đủ cơ sở vật chất kĩ thuật, thiết bị, công nghệ và cán bộ chuyên môn phù hợp với hoạt động khảo nghiệm đối với từng loại sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen để có thể kiểm soát và xử lí rủi ro hữu hiệu theo quy định của bộ quản lí ngành, lĩnh vực về vấn đề này; sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen cần tiến

(1).Xem: Các điều từ Điều 14 đến Điều 21 Nghị định số 69/2010/NĐ-CP ngày 21/6/2010 về an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen; Quyết định số 34/2001 ngày 30/3/2001 của Bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn ban hành Quy định về kinh doanh giống cây trồng vật nuôi.

cứu khoa học, phát triển công nghệ đối với từng loại sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen.

- Tổ chức, cá nhân khi tiến hành các hoạt động nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ về sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen phải đăng kí với Bộ khoa học và công nghệ và bộ quản lí ngành, lĩnh vực về vấn đề này.

- Tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ về sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen có trách nhiệm giữ gìn, bảo quản an toàn, không để thất thoát các sinh vật biến đổi gen và các vật liêu có liên quan nguy hiểm khác ra môi trường.

Thứ hai, việc khảo nghiệm và đánh giá, quản lí rủi ro do sinh vật biến đổi gen gây ra đối với sức khoẻ con người và môi trường.[1] Cụ thể là tổ chức, cá nhân tiến hành khảo nghiệm đối với sinh vật biến đổi gen; sản phẩm hàng hóa có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen phải tuân thủ các quy định sau đây:

+ Điều kiện đăng kí hoạt động khảo nghiệm: Có đủ cơ sở vật chất kĩ thuật, thiết bị, công nghệ và cán bộ chuyên môn phù hợp với hoạt động khảo nghiệm đối với từng loại sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen để có thể kiểm soát và xử lí rủi ro hữu hiệu theo quy định của bộ quản lí ngành, lĩnh vực về vấn đề này; sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen cần tiến

(1).Xem: Các điều từ Điều 14 đến Điều 21 Nghị định số 69/2010/NĐ-CP ngày 21/6/2010 về an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen; Quyết định số 34/2001 ngày 30/3/2001 của Bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn ban hành Quy định về kinh doanh giống cây trồng vật nuôi.

318

hành khảo nghiệm phải là kết quả của quá trình nghiên cứu khoa học và đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền đánh giá nghiệm thu; có các biện pháp giám sát và quản lí rủi ro trong quá trình khảo nghiệm; khu vực tiến hành khảo nghiệm phải được cách ly với khu dân cư, khu bảo tồn thiên nhiên theo quy định của bộ quản lí ngành, lĩnh vực về vấn đề này.

+ Hồ sơ đăng kí gồm: Đơn đăng kí khảo nghiệm; ý kiến đồng ý bằng văn bản của uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi dự kiến triển khai khảo nghiệm; giấy tờ chứng minh đủ điều kiện quy định; các thông tin liên quan cần thiết khác theo yêu cầu của cơ quan cấp đăng kí.

+ Trình tự, thủ tục: Gửi hồ sơ đăng kí khảo nghiệm đến bộ quản lí ngành, lĩnh vực; trong thời hạn 60 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, Bộ quản lí ngành, lĩnh vực về vấn đề này có trách nhiệm thẩm định hồ sơ và ra quyết định cho phép khảo nghiệm đối với các trường hợp đủ điều kiện; trường hợp không cho phép tiến hành khảo nghiệm, bộ quản lí ngành, lĩnh vực tiếp nhận hồ sơ phải trả lời bằng văn bản và nêu rõ lí do.

Thứ ba, quy định về sản xuất kinh doanh, theo dõi và giám sát ảnh hưởng của sản phẩm biến đổi gen.[1] Cụ thể:

- Tổ chức, cá nhân chỉ được tiến hành sản xuất, kinh doanh và đưa vào sử dụng các sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen khi có đủ các điều kiện sau:

+ Sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen trên đã được cấp giấy xác nhận sinh vật biến đổi gen đủ điều kiện sử dụng làm thực phẩm hoặc giấy xác nhận

(1).Xem: Các điều từ Điều 27 đến Điều 36 Nghị định số 69/2010/NĐ-CP ngày 21/6/2010 về an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen.

hành khảo nghiệm phải là kết quả của quá trình nghiên cứu khoa học và đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền đánh giá nghiệm thu; có các biện pháp giám sát và quản lí rủi ro trong quá trình khảo nghiệm; khu vực tiến hành khảo nghiệm phải được cách ly với khu dân cư, khu bảo tồn thiên nhiên theo quy định của bộ quản lí ngành, lĩnh vực về vấn đề này.

+ Hồ sơ đăng kí gồm: Đơn đăng kí khảo nghiệm; ý kiến đồng ý bằng văn bản của uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi dự kiến triển khai khảo nghiệm; giấy tờ chứng minh đủ điều kiện quy định; các thông tin liên quan cần thiết khác theo yêu cầu của cơ quan cấp đăng kí.

+ Trình tự, thủ tục: Gửi hồ sơ đăng kí khảo nghiệm đến bộ quản lí ngành, lĩnh vực; trong thời hạn 60 ngày kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, Bộ quản lí ngành, lĩnh vực về vấn đề này có trách nhiệm thẩm định hồ sơ và ra quyết định cho phép khảo nghiệm đối với các trường hợp đủ điều kiện; trường hợp không cho phép tiến hành khảo nghiệm, bộ quản lí ngành, lĩnh vực tiếp nhận hồ sơ phải trả lời bằng văn bản và nêu rõ lí do.

Thứ ba, quy định về sản xuất kinh doanh, theo dõi và giám sát ảnh hưởng của sản phẩm biến đổi gen.[1] Cụ thể:

- Tổ chức, cá nhân chỉ được tiến hành sản xuất, kinh doanh và đưa vào sử dụng các sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen khi có đủ các điều kiện sau:

+ Sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen trên đã được cấp giấy xác nhận sinh vật biến đổi gen đủ điều kiện sử dụng làm thực phẩm hoặc giấy xác nhận

(1).Xem: Các điều từ Điều 27 đến Điều 36 Nghị định số 69/2010/NĐ-CP ngày 21/6/2010 về an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen.

319

dủ điều kiện sử dụng làm thức ăn chăn nuôi.

+ Hoạt động sản xuất kinh doanh có liên quan đến sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen trên nằm trong danh mục các sinh vật biến đổi gen, sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen phải tuân thủ các quy định của Nghị định số 69/2010/NĐ-CP ngày 21/6/2010 về an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen, các văn bản bộ quản lí ngành, lĩnh vực quy định.

- Tổ chức, cá nhân sản xuất kinh doanh và đưa vào sử dụng các sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen phải có giấy chứng nhận đăng kí sản xuất, kinh doanh về lĩnh vực tương ứng.

- Tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen phải thường xuyên theo dõi. giám sát mức độ an toàn của chúng đối với sức khỏe con người, môi trường, đa dạng sinh học, khi để xảy ra rủi ro phải báo cáo ngay với Bộ tài nguyên và môi trường và bộ quản lí ngành. lĩnh vực về vấn đề này.

Thứ tư, quy định điều kiện và quá trình kiểm soát đối với hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu sinh vật biến đổi gen và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen.(1) Cụ thể:

- Điều kiện nhập khẩu sinh vật biến đổi gen: Sinh vật biến đổi gen, sản phẩm của sinh vật biến đổi gen nhập khẩu vào Việt Nam cho mục đích nghiên cứu phải thuộc đề tài, dự án nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt

---

(1).Xem: Các điều từ Điều 40, Điều 41 Nghị định số 69/2010/NĐ-CP ngày 21/6/2010 về an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen.

dủ điều kiện sử dụng làm thức ăn chăn nuôi.

+ Hoạt động sản xuất kinh doanh có liên quan đến sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen trên nằm trong danh mục các sinh vật biến đổi gen, sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen phải tuân thủ các quy định của Nghị định số 69/2010/NĐ-CP ngày 21/6/2010 về an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen, các văn bản bộ quản lí ngành, lĩnh vực quy định.

- Tổ chức, cá nhân sản xuất kinh doanh và đưa vào sử dụng các sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen phải có giấy chứng nhận đăng kí sản xuất, kinh doanh về lĩnh vực tương ứng.

- Tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh sinh vật biến đổi gen; sản phẩm, hàng hoá có nguồn gốc từ sinh vật biến đổi gen phải thường xuyên theo dõi. giám sát mức độ an toàn của chúng đối với sức khỏe con người, môi trường, đa dạng sinh học, khi để xảy ra rủi ro phải báo cáo ngay với Bộ tài nguyên và môi trường và bộ quản lí ngành. lĩnh vực về vấn đề này.

Thứ tư, quy định điều kiện và quá trình kiểm soát đối với hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu sinh vật biến đổi gen và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen.(1) Cụ thể:

- Điều kiện nhập khẩu sinh vật biến đổi gen: Sinh vật biến đổi gen, sản phẩm của sinh vật biến đổi gen nhập khẩu vào Việt Nam cho mục đích nghiên cứu phải thuộc đề tài, dự án nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt

(1).Xem: Các điều từ Điều 40, Điều 41 Nghị định số 69/2010/NĐ-CP ngày 21/6/2010 về an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen.

320

và cho phép nhập khẩu bằng văn bản. Sinh vật biến đổi gen nhập khẩu vào Việt Nam cho mục đích khảo nghiệm phải có giấy phép khảo nghiệm sinh vật biến đổi gen. Sinh vật biến đổi gen nhập khẩu vào Việt Nam cho mục đích phóng thích phải có giấy chứng nhận an toàn sinh học hoặc nằm trong Danh mục sinh vật biến đổi gen được cấp giấy chứng nhận an toàn sinh học. Sinh vật biến đổi gen, sản phẩm của sinh vật biến đổi gen nhập khẩu vào Việt Nam cho mục đích sử dụng làm thực phẩm, thức ăn chăn nuôi hoặc chế biến làm thực phẩm, thức ăn chăn nuôi phải đáp ứng điều kiện quy định tại Điều 38 và Điều 39 Nghị định số 69/2010/NĐ-CP ngày 21/6/2010 về an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen.

2.2. Trách nhiệm pháp lí đối với hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát nguồn gen

Các hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát nguồn gen được thể hiện dưới nhiều dạng khác nhau nhưng tồn tại chủ yếu ở những dạng sau:

- Khai thác trái phép động vật, thực vật hoang dã.
- Không tuân thủ các quy định trong hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu động vật, thực vật hoang dã và để làm giống.
- Không tuân thủ các quy định về nuôi, trồng thử nghiệm.
- Thực hiện hoạt động biến đổi gen và đưa các sản phẩm của chúng vào sản xuất hoặc môi trường khi chưa được phép.
- Không tuân thủ các quy định về đăng kí và ghi nhãn các sản phẩm đã bị biến đổi gen...

Tuỳ theo mức độ, tính chất của hành vi vi phạm, thiệt hại do hành vi vi phạm gây ra và nhân thân của tổ chức và cá nhân có hành vi vi phạm mà áp dụng trách nhiệm pháp lí tương ứng. Trách nhiệm pháp lí áp dụng đối với tổ chức, cá nhân có hành vi vi

và cho phép nhập khẩu bằng văn bản. Sinh vật biến đổi gen nhập khẩu vào Việt Nam cho mục đích khảo nghiệm phải có giấy phép khảo nghiệm sinh vật biến đổi gen. Sinh vật biến đổi gen nhập khẩu vào Việt Nam cho mục đích phóng thích phải có giấy chứng nhận an toàn sinh học hoặc nằm trong Danh mục sinh vật biến đổi gen được cấp giấy chứng nhận an toàn sinh học. Sinh vật biến đổi gen, sản phẩm của sinh vật biến đổi gen nhập khẩu vào Việt Nam cho mục đích sử dụng làm thực phẩm, thức ăn chăn nuôi hoặc chế biến làm thực phẩm, thức ăn chăn nuôi phải đáp ứng điều kiện quy định tại Điều 38 và Điều 39 Nghị định số 69/2010/NĐ-CP ngày 21/6/2010 về an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen.

2.2. Trách nhiệm pháp lí đối với hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát nguồn gen

Các hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát nguồn gen được thể hiện dưới nhiều dạng khác nhau nhưng tồn tại chủ yếu ở những dạng sau:

- Khai thác trái phép động vật, thực vật hoang dã.
- Không tuân thủ các quy định trong hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu động vật, thực vật hoang dã và để làm giống.
- Không tuân thủ các quy định về nuôi, trồng thử nghiệm.
- Thực hiện hoạt động biến đổi gen và đưa các sản phẩm của chúng vào sản xuất hoặc môi trường khi chưa được phép.
- Không tuân thủ các quy định về đăng kí và ghi nhãn các sản phẩm đã bị biến đổi gen...

Tuỳ theo mức độ, tính chất của hành vi vi phạm, thiệt hại do hành vi vi phạm gây ra và nhân thân của tổ chức và cá nhân có hành vi vi phạm mà áp dụng trách nhiệm pháp lí tương ứng. Trách nhiệm pháp lí áp dụng đối với tổ chức, cá nhân có hành vi vi

321

phạm có thể là trách nhiệm hành chính, trách nhiệm dân sự, trách nhiệm kỉ luật hay trách nhiệm hình sự. Việc áp dụng trách nhiệm pháp lí với tổ chức, cá nhân vi phạm pháp luật kiểm soát nguồn gen không những buộc tổ chức, cá nhân đó phải gánh chịu những hậu quả pháp lí nhất định (có tính chất trừng phạt) mà còn có tính chất giáo dục đối với họ và những người khác, từ đó ngăn chặn những hành vi vi phạm pháp luật.

2.2.1. Trách nhiệm hành chính

Hành vi vi phạm pháp luật chưa tới mức truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật có thể phải chịu trách nhiệm hành chính. Trách nhiệm hành chính được áp dụng căn cứ vào các nguyên tắc chung của Luật xử lí vi phạm hành chính năm 2012 và những quy định cụ thể của các nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong những lĩnh vực cụ thể, phù hợp với hành vi vi phạm.

+ Đối với hành vi khai thác, mua bán, xuất khẩu... trái phép động vật, thực vật rừng thì áp dụng các điều khoản (từ Điều 8 đến Điều 24) của Nghị định của Chính phủ số 157/2013/NĐ-CP ngày 02/11/2009 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lí rừng, bảo vệ rừng và quản lí lâm sản.

+ Đối với hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực thuỷ sản thì áp dụng Nghị định của Chính phủ số 31/2010/NĐ-CP ngày 29/3/2010 quy định về xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản để xử lí. Các hành vi làm tổn hại đến nguồn gen thuỷ sinh bị xử lí theo Nghị định này bao gồm: Vi phạm các quy định về bảo vệ các loài thuỷ sản (Điều 9); vi phạm các quy định về quản lí thuỷ sinh vật ngoại lai (Điều 10).

+ Đối với hành vi vi phạm các quy định trong hoạt động nghiên cứu, sản xuất, nhập khẩu sinh vật biến đổi gen và các sản

phạm có thể là trách nhiệm hành chính, trách nhiệm dân sự, trách nhiệm kỉ luật hay trách nhiệm hình sự. Việc áp dụng trách nhiệm pháp lí với tổ chức, cá nhân vi phạm pháp luật kiểm soát nguồn gen không những buộc tổ chức, cá nhân đó phải gánh chịu những hậu quả pháp lí nhất định (có tính chất trừng phạt) mà còn có tính chất giáo dục đối với họ và những người khác, từ đó ngăn chặn những hành vi vi phạm pháp luật.

2.2.1. Trách nhiệm hành chính

Hành vi vi phạm pháp luật chưa tới mức truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật có thể phải chịu trách nhiệm hành chính. Trách nhiệm hành chính được áp dụng căn cứ vào các nguyên tắc chung của Luật xử lí vi phạm hành chính năm 2012 và những quy định cụ thể của các nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong những lĩnh vực cụ thể, phù hợp với hành vi vi phạm.

+ Đối với hành vi khai thác, mua bán, xuất khẩu... trái phép động vật, thực vật rừng thì áp dụng các điều khoản (từ Điều 8 đến Điều 24) của Nghị định của Chính phủ số 157/2013/NĐ-CP ngày 02/11/2009 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lí rừng, bảo vệ rừng và quản lí lâm sản.

+ Đối với hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực thuỷ sản thì áp dụng Nghị định của Chính phủ số 31/2010/NĐ-CP ngày 29/3/2010 quy định về xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực thủy sản để xử lí. Các hành vi làm tổn hại đến nguồn gen thuỷ sinh bị xử lí theo Nghị định này bao gồm: Vi phạm các quy định về bảo vệ các loài thuỷ sản (Điều 9); vi phạm các quy định về quản lí thuỷ sinh vật ngoại lai (Điều 10).

+ Đối với hành vi vi phạm các quy định trong hoạt động nghiên cứu, sản xuất, nhập khẩu sinh vật biến đổi gen và các sản

322

phẩm của chúng thì áp dụng Điều 47, Điều 48 Nghị định của Chính phủ 179/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

+ Đối với những hành vi vi phạm trong lĩnh vực kiểm dịch thực vật thì áp dụng Nghị định của Chính phủ số 26/2003/NĐ-CP ngày 19/3/2003 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ và kiểm dịch thực vật, gồm: Hành vi vi phạm các quy định về phòng, trừ sinh vật gây hại tài nguyên thực vật (Điều 8); hành vi vi phạm các quy định về kiểm dịch thực vật xuất khẩu, nhập khẩu và quá cảnh (Điều 9); hành vi vi phạm các quy định kiểm thực vật nội địa (Điều 10) và hành vi vi phạm các quy định về kiểm dịch thực vật giống cây trồng và sinh vật có ích nhập nội (Điều 11).

2.2.2. Trách nhiệm kỉ luật

Trách nhiệm kỉ luật là biện pháp pháp lí do cơ quan có thẩm quyền áp dụng đối với cán bộ, công chức vi phạm kỉ luật, vi phạm các quy tắc và nghĩa vụ trong hoạt động công vụ hoặc vi phạm pháp luật mà chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự.[1] Các biện pháp trách nhiệm kỉ luật gồm có khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, hạ ngạch, cách chức, buộc thôi việc.

2.2.3. Trách nhiệm hình sự

Trách nhiệm hình sự là trách nhiệm pháp lí nghiêm khắc nhất áp dụng đối với cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật, xâm hại nghiêm trọng tới nguồn gen và gây hậu quả nghiêm trọng cho con người và môi trường. Trách nhiệm này được quy định rải rác trong các chương khác nhau của Bộ luật hình sự (1999; 2009),

(1).Xem: Trường Đại học Luật Hà Nội, *Từ điển giải thích thuật ngữ luật học, Luật hành chính,* Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 1999, tr. 123.

phẩm của chúng thì áp dụng Điều 47, Điều 48 Nghị định của Chính phủ 179/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

+ Đối với những hành vi vi phạm trong lĩnh vực kiểm dịch thực vật thì áp dụng Nghị định của Chính phủ số 26/2003/NĐ-CP ngày 19/3/2003 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ và kiểm dịch thực vật, gồm: Hành vi vi phạm các quy định về phòng, trừ sinh vật gây hại tài nguyên thực vật (Điều 8); hành vi vi phạm các quy định về kiểm dịch thực vật xuất khẩu, nhập khẩu và quá cảnh (Điều 9); hành vi vi phạm các quy định kiểm thực vật nội địa (Điều 10) và hành vi vi phạm các quy định về kiểm dịch thực vật giống cây trồng và sinh vật có ích nhập nội (Điều 11).

2.2.2. Trách nhiệm kỉ luật

Trách nhiệm kỉ luật là biện pháp pháp lí do cơ quan có thẩm quyền áp dụng đối với cán bộ, công chức vi phạm kỉ luật, vi phạm các quy tắc và nghĩa vụ trong hoạt động công vụ hoặc vi phạm pháp luật mà chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự.[1] Các biện pháp trách nhiệm kỉ luật gồm có khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, hạ ngạch, cách chức, buộc thôi việc.

2.2.3. Trách nhiệm hình sự

Trách nhiệm hình sự là trách nhiệm pháp lí nghiêm khắc nhất áp dụng đối với cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật, xâm hại nghiêm trọng tới nguồn gen và gây hậu quả nghiêm trọng cho con người và môi trường. Trách nhiệm này được quy định rải rác trong các chương khác nhau của Bộ luật hình sự (1999; 2009),

(1).Xem: Trường Đại học Luật Hà Nội, *Từ điển giải thích thuật ngữ luật học, Luật hành chính,* Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 1999, tr. 123.

323

bao gồm: Điều 175 - Tội vi phạm các quy định về khai thác và bảo vệ rừng; Điều 176 - Tội vi phạm các quy định về quản lí rừng; Điều 187 - Tội làm lây lan dịch bệnh nguy hiểm cho động vật, thực vật; Điều 188 - Tội huỷ hoại nguồn lợi thuỷ sản; Điều 189 - Tội huỷ hoại rừng; Điều 190 Tội vi phạm các quy định về bảo vệ động vật hoang dã nguy cấp quý hiếm được ưu tiên bảo vệ; Điều 191 - Tội vi phạm chế độ bảo vệ đặc biệt đối với khu bảo tồn thiên nhiên, Điều 191a Tội nhập khẩu, phát tán các loài ngoại lai xâm hại.

CÂU HỎI ÔN TẬP

1. Xác định mối quan hệ giữa hoạt động kiểm soát nguồn gen với vấn đề bảo vệ đa dạng sinh học.

2. Phân tích, đánh giá các quy định cơ bản của pháp luật về kiểm soát nguồn gen.

bao gồm: Điều 175 - Tội vi phạm các quy định về khai thác và bảo vệ rừng; Điều 176 - Tội vi phạm các quy định về quản lí rừng; Điều 187 - Tội làm lây lan dịch bệnh nguy hiểm cho động vật, thực vật; Điều 188 - Tội huỷ hoại nguồn lợi thuỷ sản; Điều 189 - Tội huỷ hoại rừng; Điều 190 Tội vi phạm các quy định về bảo vệ động vật hoang dã nguy cấp quý hiếm được ưu tiên bảo vệ; Điều 191 - Tội vi phạm chế độ bảo vệ đặc biệt đối với khu bảo tồn thiên nhiên, Điều 191a Tội nhập khẩu, phát tán các loài ngoại lai xâm hại.

CÂU HỎI ÔN TẬP

1. Xác định mối quan hệ giữa hoạt động kiểm soát nguồn gen với vấn đề bảo vệ đa dạng sinh học.

2. Phân tích, đánh giá các quy định cơ bản của pháp luật về kiểm soát nguồn gen.

324

CHƯƠNG XI

PHÁP LUẬT VỀ BẢO TỒN DI SẢN

I. VAI TRÒ CỦA DI SẢN VĂN HOÁ ĐỐI VỚI MÔI TRƯỜNG VÀ VIỆC BẢO VỆ DI SẢN VĂN HOÁ

Di sản văn hoá Việt Nam là tài sản quý giá của cộng đồng các dân tộc Việt Nam và là bộ phận của di sản văn hoá nhân loại.(1) Hiện nay, Việt Nam đang có khoảng trên 2,4 triệu hiện vật đang lưu giữ trong các bảo tàng và trên 40.000 di tích kiến trúc nghệ thuật, di tích lịch sử, khảo cổ đã được xếp hạng quốc gia.(2)

Di sản văn hoá vật thể là một bộ phận của môi trường, nó có ý nghĩa rất quan trọng trong việc lưu giữ các giá trị lịch sử, văn hoá, kiến trúc, nghệ thuật của các thế hệ cộng đồng Việt Nam và tạo cảnh quan môi trường, không gian cho thế hệ hiện tại và tương lai.

Các di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh là thành phần của môi trường. Những giá trị về nghệ thuật và vẻ đẹp của di tích lịch sử - văn hoá và danh lam thắng cảnh góp phần tạo nên sự đa dạng về cảnh quan môi trường, góp phần đáp ứng những nhu cầu khác nhau của con người, đặc biệt là nhu cầu tâm linh và nhu cầu nghỉ ngơi, du lịch. Trên thực tế, ở những nơi có di tích lịch sử

(1).Xem: Lời nói đầu Luật di sản văn hoá (2001, 2009).
(2).Xem: "Thành lập Hội di sản văn hoá Việt Nam: "Người khôn của khó", *Báo gia đình và xã hội,* ngày 29/6/2004, tr. 6.

CHƯƠNG XI
PHÁP LUẬT VỀ BẢO TỒN DI SẢN
I. VAI TRÒ CỦA DI SẢN VĂN HOÁ ĐỐI VỚI MÔI TRƯỜNG VÀ VIỆC BẢO VỆ DI SẢN VĂN HOÁ
Di sản văn hoá Việt Nam là tài sản quý giá của cộng đồng các dân tộc Việt Nam và là bộ phận của di sản văn hoá nhân loại.(1) Hiện nay, Việt Nam đang có khoảng trên 2,4 triệu hiện vật đang lưu giữ trong các bảo tàng và trên 40.000 di tích kiến trúc nghệ thuật, di tích lịch sử, khảo cổ đã được xếp hạng quốc gia.(2)
Di sản văn hoá vật thể là một bộ phận của môi trường, nó có ý nghĩa rất quan trọng trong việc lưu giữ các giá trị lịch sử, văn hoá, kiến trúc, nghệ thuật của các thế hệ cộng đồng Việt Nam và tạo cảnh quan môi trường, không gian cho thế hệ hiện tại và tương lai.
Các di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh là thành phần của môi trường. Những giá trị về nghệ thuật và vẻ đẹp của di tích lịch sử - văn hoá và danh lam thắng cảnh góp phần tạo nên sự đa dạng về cảnh quan môi trường, góp phần đáp ứng những nhu cầu khác nhau của con người, đặc biệt là nhu cầu tâm linh và nhu cầu nghỉ ngơi, du lịch. Trên thực tế, ở những nơi có di tích lịch sử
(1).Xem: Lời nói đầu Luật di sản văn hoá (2001, 2009).
(2).Xem: "Thành lập Hội di sản văn hoá Việt Nam: "Người khôn của khó", Báo gia đình và xã hội, ngày 29/6/2004, tr. 6.
325

- văn hoá và danh lam thắng cảnh có giá trị đều là những địa chỉ du lịch nổi tiếng, thu hút nhiều du khách trong và ngoài nước như Vịnh Hạ Long, cố đô Huế, động Phong Nha - Kẻ Bàng... Du lịch phát triển đóng góp một phần không nhỏ cho thu nhập quốc dân. Một số danh lam thắng cảnh có những điều kiện phù hợp phục vụ cho việc điều trị và dưỡng bệnh.

1.1. Các yếu tố tác động tới di sản và sự cần thiết phải bảo vệ di sản

Các di sản được tạo ra bởi sự vận động của tự nhiên và công sức của nhiều thế hệ khác nhau. Theo thời gian, các di sản sẽ chịu sự tác động của thiên nhiên, làm cho di sản mất hoặc giảm dần giá trị vốn có. Mưa gió, lũ lụt, hạn hán và khí hậu nhiệt đới đã làm ảnh hưởng đến rất nhiều di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh.

Di sản văn hoá còn chịu sự tác động của những hoạt động của con người. Ví dụ như tình trạng ô nhiễm môi trường do những hoạt động khai thác tài nguyên làm ảnh hưởng tới chất lượng của di sản.

Hoạt động du lịch có tác động không nhỏ tới di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh. Môi trường ở một số khu điểm du lịch đồng thời là di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh, bị ô nhiễm do hoạt động du lịch và dịch vụ du lịch gây ra. Ở hầu hết các di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh đều xảy ra tình trạng kẻ vẽ, viết bừa bãi của những du khách thiếu ý thức làm ảnh hưởng tới cảnh quan cũng như giá trị của di sản.

Các giá trị của di sản cũng bị ảnh hưởng bởi những hành vi như lấn, chiếm bất hợp pháp đất di tích. Do hoàn cảnh lịch sử để lại, một số hộ gia đình, tổ chức kinh tế, thậm chí cả cơ quan nhà nước, đơn vị bộ đội, lớp mẫu giáo, uỷ ban nhân dân phường...

- văn hoá và danh lam thắng cảnh có giá trị đều là những địa chỉ du lịch nổi tiếng, thu hút nhiều du khách trong và ngoài nước như Vịnh Hạ Long, cố đô Huế, động Phong Nha - Kẻ Bàng... Du lịch phát triển đóng góp một phần không nhỏ cho thu nhập quốc dân. Một số danh lam thắng cảnh có những điều kiện phù hợp phục vụ cho việc điều trị và dưỡng bệnh.

1.1. Các yếu tố tác động tới di sản và sự cần thiết phải bảo vệ di sản

Các di sản được tạo ra bởi sự vận động của tự nhiên và công sức của nhiều thế hệ khác nhau. Theo thời gian, các di sản sẽ chịu sự tác động của thiên nhiên, làm cho di sản mất hoặc giảm dần giá trị vốn có. Mưa gió, lũ lụt, hạn hán và khí hậu nhiệt đới đã làm ảnh hưởng đến rất nhiều di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh.

Di sản văn hoá còn chịu sự tác động của những hoạt động của con người. Ví dụ như tình trạng ô nhiễm môi trường do những hoạt động khai thác tài nguyên làm ảnh hưởng tới chất lượng của di sản.

Hoạt động du lịch có tác động không nhỏ tới di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh. Môi trường ở một số khu điểm du lịch đồng thời là di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh, bị ô nhiễm do hoạt động du lịch và dịch vụ du lịch gây ra. Ở hầu hết các di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh đều xảy ra tình trạng kẻ vẽ, viết bừa bãi của những du khách thiếu ý thức làm ảnh hưởng tới cảnh quan cũng như giá trị của di sản.

Các giá trị của di sản cũng bị ảnh hưởng bởi những hành vi như lấn, chiếm bất hợp pháp đất di tích. Do hoàn cảnh lịch sử để lại, một số hộ gia đình, tổ chức kinh tế, thậm chí cả cơ quan nhà nước, đơn vị bộ đội, lớp mẫu giáo, uỷ ban nhân dân phường...

326

cũng được đặt trong khu di tích.[1] Hoạt động sinh sống, làm việc của con người trong khu di tích đã ảnh hưởng không nhỏ tới giá trị của di tích.

Việc trùng tu, tôn tạo không đúng phương pháp khoa học và không tôn trọng những yếu tố nguyên gốc của di tích, cổ vật đã làm phá vỡ cảnh quan, giảm giá trị của di tích, cổ vật. Ví dụ như cảnh quan cố đô Hoa Lư đã bị biến dạng, mất đi giá trị cảnh quan và lịch sử của di tích do quá trình "cải tạo" không căn cứ vào tính nguyên gốc của di tích.[2] Nhiều tượng cổ trong các di tích là đình, chùa có tuổi thọ hàng trăm năm được thay thế bằng những tượng mới hoặc được phủ lên một lớp sơn mới, làm mất đi giá trị cổ kính của chính bản thân cổ vật và toàn bộ di tích. Việc sử dụng nguyên liệu không phù hợp như gạch hoa lát ở đình, chùa, di tích cũng tạo ra những phản cảm không đáng có.

1.2. Các biện pháp bảo vệ di sản

Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng đã khẳng định nhiệm vụ của toàn Đảng, toàn dân trong thời gian tới là "*bảo tồn và phát huy các di sản văn hoá dân tộc...; tôn tạo các di tích lịch sử văn hoá. Tiếp thu tinh hoa và góp phần làm phong phú thêm nền văn hoá của nhân loại*", "*chú trọng gìn giữ, phát triển các di sản văn hoá phi vật thể, tôn tạo và quản lí tốt các di sản văn hoá vật thể, các di tích lịch sử; nâng cấp các bảo tàng*".[3]

---

(1).Xem: Báo cáo số 70/BC-BVHTT của Bộ văn hoá - thông tin ngày 31/5/2002 tổng kết chính sách đất đai và kiến nghị chủ trương sửa đổi Luật đất đai đối với đất di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh, tr. 8.

(2).Xem: Xuân Ba, "Xin hãy nâng niu với cảnh quan cố đô Hoa Lư", *Báo tiền phong*, ngày 11/4/2004.

(3).Xem: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2001, tr. 38,115, 208.

cũng được đặt trong khu di tích.[1] Hoạt động sinh sống, làm việc của con người trong khu di tích đã ảnh hưởng không nhỏ tới giá trị của di tích.

Việc trùng tu, tôn tạo không đúng phương pháp khoa học và không tôn trọng những yếu tố nguyên gốc của di tích, cổ vật đã làm phá vỡ cảnh quan, giảm giá trị của di tích, cổ vật. Ví dụ như cảnh quan cố đô Hoa Lư đã bị biến dạng, mất đi giá trị cảnh quan và lịch sử của di tích do quá trình "cải tạo" không căn cứ vào tính nguyên gốc của di tích.[2] Nhiều tượng cổ trong các di tích là đình, chùa có tuổi thọ hàng trăm năm được thay thế bằng những tượng mới hoặc được phủ lên một lớp sơn mới, làm mất đi giá trị cổ kính của chính bản thân cổ vật và toàn bộ di tích. Việc sử dụng nguyên liệu không phù hợp như gạch hoa lát ở đình, chùa, di tích cũng tạo ra những phản cảm không đáng có.

1.2. Các biện pháp bảo vệ di sản

Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng đã khẳng định nhiệm vụ của toàn Đảng, toàn dân trong thời gian tới là "*bảo tồn và phát huy các di sản văn hoá dân tộc...; tôn tạo các di tích lịch sử văn hoá. Tiếp thu tinh hoa và góp phần làm phong phú thêm nền văn hoá của nhân loại*", "*chú trọng gìn giữ, phát triển các di sản văn hoá phi vật thể, tôn tạo và quản lí tốt các di sản văn hoá vật thể, các di tích lịch sử; nâng cấp các bảo tàng*".[3]

---

(1).Xem: Báo cáo số 70/BC-BVHTT của Bộ văn hoá - thông tin ngày 31/5/2002 tổng kết chính sách đất đai và kiến nghị chủ trương sửa đổi Luật đất đai đối với đất di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh, tr. 8.

(2).Xem: Xuân Ba, "Xin hãy nâng niu với cảnh quan cố đô Hoa Lư", *Báo tiền phong*, ngày 11/4/2004.

(3).Xem: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2001, tr. 38,115, 208.

327

Những giá trị của di tích lịch sử văn hoá, danh lam thắng cảnh và di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia có thể được bảo vệ bằng những biện pháp chủ yếu sau đây:

- Biện pháp tuyên truyền giáo dục ý thức bảo vệ di sản

Sự thành công hay thất bại trong việc bảo vệ di tích lịch sử văn hoá, danh lam thắng cảnh không chỉ phụ thuộc vào nỗ lực của cơ quan, tổ chức quản lí di sản mà còn phụ thuộc rất lớn vào hành vi ứng xử của cộng đồng. ý thức của con người, đặc biệt là những người có hoạt động liên quan đến di sản như du khách hoặc những người sống xung quanh di tích, có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc gìn giữ, bảo vệ di sản văn hóa. Khi con người ý thức được vai trò của di sản văn hoá đối với thế hệ hiện tại và tương lai và hậu quả của những hành vi có thể xâm hại đến giá trị của di sản văn hoá thì họ có thể tự mình không thực hiện những hành vi đó. Biện pháp tuyên truyền giáo dục ý thức bảo vệ di sản có thể được thực hiện dưới những hình thức sau:

+ Thông qua các nội dung trong chương trình giáo dục, đặc biệt là trong nội dung của môn giáo dục công dân và môn lịch sử;

+ Tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng;

+ Tuyên truyền tại các khu di tích lịch sử văn hoá, danh lam thắng cảnh, tại các bảo tàng.

- Biện pháp khoa học, kĩ thuật nhằm bảo quản, tu bổ và phục hồi di sản

Bảo quản, tu bổ và phục hồi di sản là những hoạt động nhằm phòng ngừa, hạn chế những nguy cơ làm hỏng, tu sửa, gia cố, tôn tạo và phục dựng lại những yếu tố nguyên gốc vốn có của di sản trên cơ sở những cứ liệu khoa học về di sản. Việc bảo quản, tu bổ

Những giá trị của di tích lịch sử văn hoá, danh lam thắng cảnh và di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia có thể được bảo vệ bằng những biện pháp chủ yếu sau đây:

- Biện pháp tuyên truyền giáo dục ý thức bảo vệ di sản

Sự thành công hay thất bại trong việc bảo vệ di tích lịch sử văn hoá, danh lam thắng cảnh không chỉ phụ thuộc vào nỗ lực của cơ quan, tổ chức quản lí di sản mà còn phụ thuộc rất lớn vào hành vi ứng xử của cộng đồng. ý thức của con người, đặc biệt là những người có hoạt động liên quan đến di sản như du khách hoặc những người sống xung quanh di tích, có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc gìn giữ, bảo vệ di sản văn hóa. Khi con người ý thức được vai trò của di sản văn hoá đối với thế hệ hiện tại và tương lai và hậu quả của những hành vi có thể xâm hại đến giá trị của di sản văn hoá thì họ có thể tự mình không thực hiện những hành vi đó. Biện pháp tuyên truyền giáo dục ý thức bảo vệ di sản có thể được thực hiện dưới những hình thức sau:

+ Thông qua các nội dung trong chương trình giáo dục, đặc biệt là trong nội dung của môn giáo dục công dân và môn lịch sử;

+ Tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng;

+ Tuyên truyền tại các khu di tích lịch sử văn hoá, danh lam thắng cảnh, tại các bảo tàng.

- Biện pháp khoa học, kĩ thuật nhằm bảo quản, tu bổ và phục hồi di sản

Bảo quản, tu bổ và phục hồi di sản là những hoạt động nhằm phòng ngừa, hạn chế những nguy cơ làm hỏng, tu sửa, gia cố, tôn tạo và phục dựng lại những yếu tố nguyên gốc vốn có của di sản trên cơ sở những cứ liệu khoa học về di sản. Việc bảo quản, tu bổ

328

và phục hồi di sản phải được thực hiện trên cơ sở khoa học chắc chắn, không làm ảnh hưởng tới giá trị nguyên gốc của di sản.

Với những di tích lịch sử văn hoá, danh lam thắng cảnh có kết hợp với hoạt động tham quan, du lịch, cần có cơ chế thích hợp nhằm bổ xung nguồn kinh phí để bảo vệ di sản và hạn chế những ảnh hưởng tiêu cực của hoạt động này tới di sản.

- Biện pháp pháp lí

Bảo vệ các giá trị của di sản văn hoá rất cần đến công cụ pháp luật. Tính giáo dục cũng như tính cưỡng chế nghiêm khắc của pháp luật sẽ tác động mạnh đến hành vi cách xử sự của con người trước những di sản văn hoá. Pháp luật xác định những hành vi được phép và không được phép khi có những hoạt động có liên quan đến di sản. Tổ chức, cá nhân phải tuân thủ những quy định này.

II. NỘI DUNG CHỦ YẾU CỦA PHÁP LUẬT DI SẢN VĂN HOÁ VẬT THỂ

2.1. Di sản văn hoá liên quan trực tiếp đến môi trường và những dạng cụ thể của nó trong pháp luật Việt Nam

Chủ tịch Hồ Chí Minh đã định nghĩa văn hoá như sau: "*Vì lẽ sinh tồn cũng như mục đích của cuộc sống, loài người mới sáng tạo và phát minh ra ngôn ngữ, chữ viết, đạo đức, pháp luật, khoa học, văn học, nghệ thuật, những công cụ cho sinh hoạt hàng ngày về ăn, ở và các phương thức sử dụng. Toàn bộ những sáng tạo đó là văn hoá*".[1] Như vậy, văn hoá là bất cứ sản phẩm nào do con người tạo ra, có giá trị đối với cộng đồng và được cộng đồng chấp nhận như một thực thể khách quan. Di sản được hiểu theo nghĩa

(1).Xem: Hồ Chí Minh toàn tập, tập 3, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2000, tr. 431.

và phục hồi di sản phải được thực hiện trên cơ sở khoa học chắc chắn, không làm ảnh hưởng tới giá trị nguyên gốc của di sản.

Với những di tích lịch sử văn hoá, danh lam thắng cảnh có kết hợp với hoạt động tham quan, du lịch, cần có cơ chế thích hợp nhằm bổ xung nguồn kinh phí để bảo vệ di sản và hạn chế những ảnh hưởng tiêu cực của hoạt động này tới di sản.

- Biện pháp pháp lí

Bảo vệ các giá trị của di sản văn hoá rất cần đến công cụ pháp luật. Tính giáo dục cũng như tính cưỡng chế nghiêm khắc của pháp luật sẽ tác động mạnh đến hành vi cách xử sự của con người trước những di sản văn hoá. Pháp luật xác định những hành vi được phép và không được phép khi có những hoạt động có liên quan đến di sản. Tổ chức, cá nhân phải tuân thủ những quy định này.

II. NỘI DUNG CHỦ YẾU CỦA PHÁP LUẬT DI SẢN VĂN HOÁ VẬT THỂ

2.1. Di sản văn hoá liên quan trực tiếp đến môi trường và những dạng cụ thể của nó trong pháp luật Việt Nam

Chủ tịch Hồ Chí Minh đã định nghĩa văn hoá như sau: "*Vì lẽ sinh tồn cũng như mục đích của cuộc sống, loài người mới sáng tạo và phát minh ra ngôn ngữ, chữ viết, đạo đức, pháp luật, khoa học, văn học, nghệ thuật, những công cụ cho sinh hoạt hàng ngày về ăn, ở và các phương thức sử dụng. Toàn bộ những sáng tạo đó là văn hoá*".[1] Như vậy, văn hoá là bất cứ sản phẩm nào do con người tạo ra, có giá trị đối với cộng đồng và được cộng đồng chấp nhận như một thực thể khách quan. Di sản được hiểu theo nghĩa

(1).Xem: Hồ Chí Minh toàn tập, tập 3, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2000, tr. 431.

329

chung nhất là những giá trị vật chất và tinh thần được thế hệ này để lại cho thế hệ khác.

Điều 1 Luật di sản văn hoá định nghĩa di sản văn hoá bao gồm "*di sản văn hoá phi vật thể và di sản văn hoá vật thể, là sản phẩm tinh thần, vật chất có giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học, được lưu truyền từ thế hệ này qua thế hệ khác ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*".

Di sản được hiểu theo định nghĩa này là những giá trị vật chất và tinh thần "được lưu truyền từ thế hệ này qua thế hệ khác". Di sản văn hoá bao gồm di sản văn hoá phi vật thể - là những sản phẩm tinh thần; di sản văn hoá vật thể - là những sản phẩm vật chất.(1) Thuật ngữ "sản phẩm" ẩn chứa sau nó là sự kết tinh sức lao động của con người. Tuy nhiên, nó chỉ được coi là di sản văn hoá khi nó "có giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học". Luật di sản văn hoá và các văn bản hướng dẫn thi hành(2) xác định tiêu chí đánh giá thế nào là "*có giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học*",(3) song những tiêu chí này phần lớn - trừ tiêu chí để xác định bảo vật quốc gia - là những tiêu chí chung chung "có giá trị tiêu biểu". Rõ ràng, chỉ dựa vào định nghĩa nêu trên thì khó có thể xác định một sản phẩm vật chất do những thế hệ trước để lại có phải là di sản văn hoá (vật thể) và là đối tượng bảo vệ của pháp luật di sản văn hoá hay không?

Để xác định một tài sản có phải là di sản văn hoá vật thể hay

---

(1).Xem: Khoản 1, 2 Điều 4 Luật di sản văn hoá.
(2).Xem: Nghị định số 92/2002/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật di sản văn hoá; Thông tư số 07/2004/TT-BVHTT của Bộ văn hoá - thông tin ngày 19/2/2004 hướng dẫn trình tự, thủ tục đăng kí di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia.
(3).Xem: Điều 28, 29 Luật di sản văn hoá (2001,2009), khoản 3 Điều 2 Nghị định số 92/2002/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật di sản văn hoá.

chung nhất là những giá trị vật chất và tinh thần được thế hệ này để lại cho thế hệ khác.

Điều 1 Luật di sản văn hoá định nghĩa di sản văn hoá bao gồm "*di sản văn hoá phi vật thể và di sản văn hoá vật thể, là sản phẩm tinh thần, vật chất có giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học, được lưu truyền từ thế hệ này qua thế hệ khác ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*".

Di sản được hiểu theo định nghĩa này là những giá trị vật chất và tinh thần "được lưu truyền từ thế hệ này qua thế hệ khác". Di sản văn hoá bao gồm di sản văn hoá phi vật thể - là những sản phẩm tinh thần; di sản văn hoá vật thể - là những sản phẩm vật chất.(1) Thuật ngữ "sản phẩm" ẩn chứa sau nó là sự kết tinh sức lao động của con người. Tuy nhiên, nó chỉ được coi là di sản văn hoá khi nó "có giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học". Luật di sản văn hoá và các văn bản hướng dẫn thi hành(2) xác định tiêu chí đánh giá thế nào là "*có giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học*",(3) song những tiêu chí này phần lớn - trừ tiêu chí để xác định bảo vật quốc gia - là những tiêu chí chung chung "có giá trị tiêu biểu". Rõ ràng, chỉ dựa vào định nghĩa nêu trên thì khó có thể xác định một sản phẩm vật chất do những thế hệ trước để lại có phải là di sản văn hoá (vật thể) và là đối tượng bảo vệ của pháp luật di sản văn hoá hay không?

Để xác định một tài sản có phải là di sản văn hoá vật thể hay

(1).Xem: Khoản 1, 2 Điều 4 Luật di sản văn hoá.
(2).Xem: Nghị định số 92/2002/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật di sản văn hoá; Thông tư số 07/2004/TT-BVHTT của Bộ văn hoá - thông tin ngày 19/2/2004 hướng dẫn trình tự, thủ tục đăng kí di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia.
(3).Xem: Điều 28, 29 Luật di sản văn hoá (2001,2009), khoản 3 Điều 2 Nghị định số 92/2002/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật di sản văn hoá.

330

không cần phải có ý kiến của các nhà giám định chuyên môn về niên đại và giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học của tài sản đó. Với những quy định như vậy, việc coi một tài sản do thế hệ trước để lại có phải là di sản văn hoá (vật thể) và là đối tượng bảo vệ của pháp luật di sản văn hoá hay không hoàn toàn phụ thuộc vào sự đánh giá, ý chí của cơ quan giám định và cơ quan nhà nước có thẩm quyền về "tính tiêu biểu" của di sản văn hoá.

- Di sản văn hoá vật thể

Khoản 2 Điều 4 Luật di sản văn hoá định nghĩa di sản văn hoá vật thể là "*sản phẩm vật chất có giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học, bao gồm di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh, di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia*".

Di sản văn hoá được Luật di sản văn hoá chia thành hai nhóm: Di sản văn hoá phi vật thể và di sản văn hoá vật thể. Di sản văn hoá vật thể tồn tại dưới dạng những "sản phẩm vật chất" mà chúng ta có thể nhìn thấy, nắm bắt được. Di sản văn hoá phi vật thể là những sản phẩm tinh thần.

- Di tích lịch sử - văn hoá

Khái niệm di tích lịch sử - văn hoá được quy định tại khoản 3 Điều 4 Luật di sản văn hoá. Di tích lịch sử - văn hóa là công trình xây dựng, địa điểm và các di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia thuộc công trình, địa điểm đó có giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học. Khoản 1 Điều 28 Luật di sản văn hoá cụ thể hoá tiêu chí "có giá trị lịch sử, văn hóa, khoa học" của khoản 3 Điều 4 để xác định công trình xây dựng hoặc địa điểm được công nhận là di tích lịch sử - văn hoá. Công trình xây dựng hoặc địa điểm đó phải có một trong những tiêu chí sau: Gắn với sự kiện lịch sử

không cần phải có ý kiến của các nhà giám định chuyên môn về niên đại và giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học của tài sản đó. Với những quy định như vậy, việc coi một tài sản do thế hệ trước để lại có phải là di sản văn hoá (vật thể) và là đối tượng bảo vệ của pháp luật di sản văn hoá hay không hoàn toàn phụ thuộc vào sự đánh giá, ý chí của cơ quan giám định và cơ quan nhà nước có thẩm quyền về "tính tiêu biểu" của di sản văn hoá.

- Di sản văn hoá vật thể

Khoản 2 Điều 4 Luật di sản văn hoá định nghĩa di sản văn hoá vật thể là "*sản phẩm vật chất có giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học, bao gồm di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh, di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia*".

Di sản văn hoá được Luật di sản văn hoá chia thành hai nhóm: Di sản văn hoá phi vật thể và di sản văn hoá vật thể. Di sản văn hoá vật thể tồn tại dưới dạng những "sản phẩm vật chất" mà chúng ta có thể nhìn thấy, nắm bắt được. Di sản văn hoá phi vật thể là những sản phẩm tinh thần.

- Di tích lịch sử - văn hoá

Khái niệm di tích lịch sử - văn hoá được quy định tại khoản 3 Điều 4 Luật di sản văn hoá. Di tích lịch sử - văn hóa là công trình xây dựng, địa điểm và các di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia thuộc công trình, địa điểm đó có giá trị lịch sử, văn hoá, khoa học. Khoản 1 Điều 28 Luật di sản văn hoá cụ thể hoá tiêu chí "có giá trị lịch sử, văn hóa, khoa học" của khoản 3 Điều 4 để xác định công trình xây dựng hoặc địa điểm được công nhận là di tích lịch sử - văn hoá. Công trình xây dựng hoặc địa điểm đó phải có một trong những tiêu chí sau: Gắn với sự kiện lịch sử

331

tiêu biểu trong quá trình dựng nước và giữ nước hoặc của các thời kì cánh mạng hoặc gắn với thân thế và sự nghiệp của anh hùng dân tộc, danh nhân của đất nước hoặc có giá trị tiêu biểu về khảo cổ hoặc có giá trị tiêu biểu về kiến trúc, nghệ thuật của một hoặc nhiều giai đoạn lịch sử.

- Danh lam thắng cảnh

Khái niệm danh lam thắng cảnh được định nghĩa tại khoản 4 Điều 4 Luật di sản văn hoá: *"Danh lam thắng cảnh là cảnh quan thiên nhiên hoặc địa điểm có sự kết hợp giữa cảnh quan thiên nhiên với công trình kiến trúc có giá trị lịch sử, thẩm mĩ, khoa học"*. Các tiêu chí để xác định một địa điểm là danh lam thắng cảnh bao gồm[1] những địa điểm có giá trị tiêu biểu do thiên nhiên tạo ra, không có sự tác động của con người và những địa điểm mà giá trị tiêu biểu, đặc biệt của nó có sự kết của thiên nhiên và bàn tay, sức lao động của con người. Khái niệm này đã kế thừa định nghĩa về danh lam thắng cảnh của Pháp lệnh bảo vệ và sử dụng di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh năm 1984 (Điều 1) nhưng chưa tiếp cận với tiêu chí phân loại di sản thành di sản văn hoá và di sản tự nhiên của Công ước về việc bảo vệ di sản văn hoá và tự nhiên thế giới (Điều 1) mà Việt Nam là thành viên. Công ước về việc bảo vệ di sản văn hoá và tự nhiên thế giới phân loại rõ giữa những thắng cảnh có các công trình của con người là di sản văn hoá và những địa điểm tự nhiên không có các công trình của con người là di sản tự nhiên. Luật di sản văn hoá đã coi cả hai loại này là danh lam thắng cảnh và thuộc di sản văn hoá vật thể.

(1).Xem: Khoản 2 Điều 28 Luật di sản văn hoá.

tiêu biểu trong quá trình dựng nước và giữ nước hoặc của các thời kì cánh mạng hoặc gắn với thân thế và sự nghiệp của anh hùng dân tộc, danh nhân của đất nước hoặc có giá trị tiêu biểu về khảo cổ hoặc có giá trị tiêu biểu về kiến trúc, nghệ thuật của một hoặc nhiều giai đoạn lịch sử.

- Danh lam thắng cảnh

Khái niệm danh lam thắng cảnh được định nghĩa tại khoản 4 Điều 4 Luật di sản văn hoá: *"Danh lam thắng cảnh là cảnh quan thiên nhiên hoặc địa điểm có sự kết hợp giữa cảnh quan thiên nhiên với công trình kiến trúc có giá trị lịch sử, thẩm mĩ, khoa học"*. Các tiêu chí để xác định một địa điểm là danh lam thắng cảnh bao gồm[1] những địa điểm có giá trị tiêu biểu do thiên nhiên tạo ra, không có sự tác động của con người và những địa điểm mà giá trị tiêu biểu, đặc biệt của nó có sự kết của thiên nhiên và bàn tay, sức lao động của con người. Khái niệm này đã kế thừa định nghĩa về danh lam thắng cảnh của Pháp lệnh bảo vệ và sử dụng di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh năm 1984 (Điều 1) nhưng chưa tiếp cận với tiêu chí phân loại di sản thành di sản văn hoá và di sản tự nhiên của Công ước về việc bảo vệ di sản văn hoá và tự nhiên thế giới (Điều 1) mà Việt Nam là thành viên. Công ước về việc bảo vệ di sản văn hoá và tự nhiên thế giới phân loại rõ giữa những thắng cảnh có các công trình của con người là di sản văn hoá và những địa điểm tự nhiên không có các công trình của con người là di sản tự nhiên. Luật di sản văn hoá đã coi cả hai loại này là danh lam thắng cảnh và thuộc di sản văn hoá vật thể.

(1).Xem: Khoản 2 Điều 28 Luật di sản văn hoá.

332

2.2 Các quy định về công nhận và bảo vệ di sản văn hoá vật thể liên quan trực tiếp đến môi trường

2.2.1. Các quy định về xếp hạng di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh

Các di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh có thể thuộc sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể, sở hữu chung của cộng đồng, sở hữu tư nhân và các hình thức sở hữu khác... Mặc dù có thể tồn tại nhiều hình thức sở hữu khác nhau nhưng các di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh là di sản văn hoá Việt Nam và là tài sản quý giá của cộng đồng các dân tộc Việt Nam và đều cần được bảo vệ và phát huy giá trị nhằm phục vụ lợi ích của chủ sở hữu và của cộng đồng. Để bảo đảm quá trình bảo vệ và phát huy giá trị theo quy định của Luật di sản văn hoá và các văn bản có liên quan, các khu vực và địa điểm có những giá trị tiêu biểu theo quy định tại Điều 28 Luật di sản văn hoá phải được xem xét, kiểm kê, phân loại và xếp hạng. Căn cứ Luật di sản văn hoá 2001, 2009 (Điều 29, Điều 30, Điều 31, Điều 54, Điều 55), các cơ quan nhà nước có thẩm quyền[1] sẽ xem xét, kiểm kê, phân loại và xếp hạng di tích. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ quyết định công nhận di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh (sau đây gọi chung là di tích) là di tích cấp tỉnh (là di tích có giá trị tiêu biểu của địa phương), di tích quốc gia (là di tích có giá trị tiêu biểu của quốc gia) và di tích quốc gia đặc biệt (là di tích có giá trị đặc biệt tiêu biểu của quốc gia).[2]

Trong trường hợp di tích đã được xếp hạng mà sau đó có đủ

---

(1). Giám đốc sở văn hoá, thể thao và du lịch, Chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, Bộ trưởng Bộ văn hoá, thể thao và du lịch, Thủ tướng Chính phủ.
(2).Xem: Điều 29 Luật di sản văn hoá.

2.2 Các quy định về công nhận và bảo vệ di sản văn hoá vật thể liên quan trực tiếp đến môi trường

2.2.1. Các quy định về xếp hạng di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh

Các di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh có thể thuộc sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể, sở hữu chung của cộng đồng, sở hữu tư nhân và các hình thức sở hữu khác... Mặc dù có thể tồn tại nhiều hình thức sở hữu khác nhau nhưng các di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh là di sản văn hoá Việt Nam và là tài sản quý giá của cộng đồng các dân tộc Việt Nam và đều cần được bảo vệ và phát huy giá trị nhằm phục vụ lợi ích của chủ sở hữu và của cộng đồng. Để bảo đảm quá trình bảo vệ và phát huy giá trị theo quy định của Luật di sản văn hoá và các văn bản có liên quan, các khu vực và địa điểm có những giá trị tiêu biểu theo quy định tại Điều 28 Luật di sản văn hoá phải được xem xét, kiểm kê, phân loại và xếp hạng. Căn cứ Luật di sản văn hoá 2001, 2009 (Điều 29, Điều 30, Điều 31, Điều 54, Điều 55), các cơ quan nhà nước có thẩm quyền[1] sẽ xem xét, kiểm kê, phân loại và xếp hạng di tích. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ quyết định công nhận di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh (sau đây gọi chung là di tích) là di tích cấp tỉnh (là di tích có giá trị tiêu biểu của địa phương), di tích quốc gia (là di tích có giá trị tiêu biểu của quốc gia) và di tích quốc gia đặc biệt (là di tích có giá trị đặc biệt tiêu biểu của quốc gia).[2]

Trong trường hợp di tích đã được xếp hạng mà sau đó có đủ

---

(1). Giám đốc sở văn hoá, thể thao và du lịch, Chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, Bộ trưởng Bộ văn hoá, thể thao và du lịch, Thủ tướng Chính phủ.
(2).Xem: Điều 29 Luật di sản văn hoá.

333

căn cứ xác dịnh là không đủ tiêu chuẩn hoặc bị huỷ hoại không có khả năng phục hồi thì người có thẩm quyền quyết định xếp hạng di tích nào có quyền ra quyết định huỷ bỏ xếp hạng di tích đó.[1]

2.2.2. Các quy định chung bảo vệ di sản văn hoá vật thể

Các quy định nhằm bảo vệ di sản văn hoá bao gồm những quy định nhằm xác định chủ sở hữu di sản; trách nhiệm của chủ sở hữu, của cộng đồng và Nhà nước trong việc bảo vệ di sản; những quy định nhằm bảo đảm hài hoà giữa các lợi ích khác nhau đối với di sản, đặc biệt là bảo đảm lợi ích của chủ sở hữu và người có công phát hiện di sản. Nếu nhóm lợi ích của những đối tượng này không được bảo đảm, di sản rất khó có thể được bảo vệ một cách có hiệu quả.

Một tài sản "vô chủ" và ai cũng có quyền khai thác, sử dụng theo ý muốn chủ quan của mình sẽ nhanh chóng bị giảm giá trị và có thể dẫn tới bị huỷ hoại. Các tài sản, các thành phần môi trường, trong đó có di sản văn hoá vật thể, chỉ có thể được bảo vệ một cách tốt nhất khi xác định được chủ sở hữu cụ thể. Các chủ sở hữu, vì lợi ích của mình, sẽ tiến hành những biện pháp bảo vệ tài sản phù hợp. Luật di sản văn hoá 2001, 2009 ghi nhận các hình thức sở hữu di sản văn hoá gồm: Sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể, sở hữu chung của cộng đồng, sở hữu tư nhân và các hình thức sở hữu khác theo quy định của pháp luật. Những di sản văn hoá tồn tại dưới lòng đất thuộc lãnh thổ Việt Nam và những di sản văn hoá phát hiện được mà không xác định được chủ sở hữu đều thuộc sở hữu nhà nước. Nhà nước bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của chủ sở hữu di sản văn hoá.[2]

---

(1).Xem: Khoản 2 Điều 30 Luật di sản văn hoá.
(2).Xem: Điều 5, 6, 7, 9 Luật di sản văn hoá.

căn cứ xác dịnh là không đủ tiêu chuẩn hoặc bị huỷ hoại không có khả năng phục hồi thì người có thẩm quyền quyết định xếp hạng di tích nào có quyền ra quyết định huỷ bỏ xếp hạng di tích đó.[1]

2.2.2. Các quy định chung bảo vệ di sản văn hoá vật thể

Các quy định nhằm bảo vệ di sản văn hoá bao gồm những quy định nhằm xác định chủ sở hữu di sản; trách nhiệm của chủ sở hữu, của cộng đồng và Nhà nước trong việc bảo vệ di sản; những quy định nhằm bảo đảm hài hoà giữa các lợi ích khác nhau đối với di sản, đặc biệt là bảo đảm lợi ích của chủ sở hữu và người có công phát hiện di sản. Nếu nhóm lợi ích của những đối tượng này không được bảo đảm, di sản rất khó có thể được bảo vệ một cách có hiệu quả.

Một tài sản "vô chủ" và ai cũng có quyền khai thác, sử dụng theo ý muốn chủ quan của mình sẽ nhanh chóng bị giảm giá trị và có thể dẫn tới bị huỷ hoại. Các tài sản, các thành phần môi trường, trong đó có di sản văn hoá vật thể, chỉ có thể được bảo vệ một cách tốt nhất khi xác định được chủ sở hữu cụ thể. Các chủ sở hữu, vì lợi ích của mình, sẽ tiến hành những biện pháp bảo vệ tài sản phù hợp. Luật di sản văn hoá 2001, 2009 ghi nhận các hình thức sở hữu di sản văn hoá gồm: Sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể, sở hữu chung của cộng đồng, sở hữu tư nhân và các hình thức sở hữu khác theo quy định của pháp luật. Những di sản văn hoá tồn tại dưới lòng đất thuộc lãnh thổ Việt Nam và những di sản văn hoá phát hiện được mà không xác định được chủ sở hữu đều thuộc sở hữu nhà nước. Nhà nước bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của chủ sở hữu di sản văn hoá.[2]

(1).Xem: Khoản 2 Điều 30 Luật di sản văn hoá.
(2).Xem: Điều 5, 6, 7, 9 Luật di sản văn hoá.

334

Như vậy, mọi di sản văn hoá vật thể tồn tại trên lãnh thổ Việt Nam, thông qua các quy định này, đều dã được xác định chủ sở hữu, là người quản lí, bảo vệ di sản. Đối với những quần thể di sản văn hoá vật thể (di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh) thuộc sở hữu nhà nước, Nhà nước phải giao cho cơ quan quản lí nhà nước, tổ chức, cá nhân cụ thể thực hiện chức năng quản lí bảo vệ. Nếu những di sản này được xác định thuộc sở hữu nhà nước nhưng không có cơ quan, tổ chức cụ thể chịu trách nhiệm quản lí, bảo vệ thì di sản có thể trở thành "vô chủ" và điều chắc chắn xảy ra là di sản sẽ xuống cấp và bị huỷ hoại.

Các hình thức sở hữu đối với di sản bao gồm sở hữu nhà nước, sở hữu của cộng đồng, cơ sở tôn giáo và tư nhân. Việc áp dụng các biện pháp quản lí, bảo vệ có sự kết hợp giữa các biện pháp bảo vệ của chủ sở hữu và các biện pháp bảo vệ của Nhà nước. Tuy nhiên, trên thực tế, những biện pháp trực tiếp nhằm bảo vệ di sản, đặc biệt là các di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh, đều do chủ sở hữu thực hiện. Những di tích như đình, đền, chùa (như chùa Tây phương, chùa Thầy...) đều do cộng đồng dân cư quản lí, bảo vệ. Đối với những di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh thuộc sở hữu nhà nước, do Nhà nước quản lí, có thể do cơ quan nhà nước thực hiện (ban quản lí di tích) hoặc có sự kết hợp giữa sự quản lí của cơ quan quản lí nhà nước có thẩm quyền (không thành lập ban quản lí) với sự quản lí của cộng đồng dân cư hoặc cơ sở tôn giáo. Việc xác định đối tượng quản lí, bảo vệ cụ thể được quy định trong quyết định công nhận di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh.

Do di sản văn hoá vật thể là loại tài sản đặc biệt nên chủ sở hữu không chỉ có những quyền và nghĩa vụ về tài sản theo quy

Như vậy, mọi di sản văn hoá vật thể tồn tại trên lãnh thổ Việt Nam, thông qua các quy định này, đều dã được xác định chủ sở hữu, là người quản lí, bảo vệ di sản. Đối với những quần thể di sản văn hoá vật thể (di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh) thuộc sở hữu nhà nước, Nhà nước phải giao cho cơ quan quản lí nhà nước, tổ chức, cá nhân cụ thể thực hiện chức năng quản lí bảo vệ. Nếu những di sản này được xác định thuộc sở hữu nhà nước nhưng không có cơ quan, tổ chức cụ thể chịu trách nhiệm quản lí, bảo vệ thì di sản có thể trở thành "vô chủ" và điều chắc chắn xảy ra là di sản sẽ xuống cấp và bị huỷ hoại.

Các hình thức sở hữu đối với di sản bao gồm sở hữu nhà nước, sở hữu của cộng đồng, cơ sở tôn giáo và tư nhân. Việc áp dụng các biện pháp quản lí, bảo vệ có sự kết hợp giữa các biện pháp bảo vệ của chủ sở hữu và các biện pháp bảo vệ của Nhà nước. Tuy nhiên, trên thực tế, những biện pháp trực tiếp nhằm bảo vệ di sản, đặc biệt là các di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh, đều do chủ sở hữu thực hiện. Những di tích như đình, đền, chùa (như chùa Tây phương, chùa Thầy...) đều do cộng đồng dân cư quản lí, bảo vệ. Đối với những di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh thuộc sở hữu nhà nước, do Nhà nước quản lí, có thể do cơ quan nhà nước thực hiện (ban quản lí di tích) hoặc có sự kết hợp giữa sự quản lí của cơ quan quản lí nhà nước có thẩm quyền (không thành lập ban quản lí) với sự quản lí của cộng đồng dân cư hoặc cơ sở tôn giáo. Việc xác định đối tượng quản lí, bảo vệ cụ thể được quy định trong quyết định công nhận di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh.

Do di sản văn hoá vật thể là loại tài sản đặc biệt nên chủ sở hữu không chỉ có những quyền và nghĩa vụ về tài sản theo quy

335

định của Bộ luật dân sự mà còn có những quyền và nghĩa vụ đặc biệt theo quy định của pháp luật di sản văn hoá. Chủ sở hữu có trách nhiệm thực hiện các biện pháp bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hoá. Trách nhiệm này không chỉ xuất phát từ lợi ích của chủ sở hữu mà nó còn xuất phát từ lợi ích của cộng đồng, lợi ích trước mắt và lâu dài của xã hội. Khi thực hiện những biện pháp bảo vệ, tu bổ và phục hồi di tích, chủ sở hữu phải lập dự án trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt và phải thực hiện theo phương án bảo vệ, tu bổ và phục hồi đã được phê duyệt.[1] Trong trường hợp di sản có nguy cơ bị làm sai lệch giá trị, bị huỷ hoại, bị mất, chủ sở hữu có trách nhiệm thông báo với uỷ ban nhân dân địa phương hoặc cơ quan nhà nước có thẩm quyền về văn hoá, thể thao và du lịch để các cơ quan này áp dụng các biện pháp ngăn chặn, bảo vệ. Trong trường hợp này, chủ sở hữu có trách nhiệm thực hiện hoặc phối hợp với cơ quan nhà nước thực hiện những biện pháp ngăn chặn, bảo vệ di sản.[2] Di sản văn hoá vật thể ngoài chức năng thoả mãn nhu cầu của chủ sở hữu còn có chức năng thoả mãn những nhu cầu khác của cộng đồng, của Nhà nước. Đổi lại, Nhà nước và cộng đồng phải có trách nhiệm bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hoá vật thể. Vì vậy, trong trường hợp cần áp dụng những biện pháp bảo quản, tu bổ và phục hồi di tích, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền[3] tiến hành lập dự án và thực hiện dự án đầu tư nhằm thực hiện các biện pháp bảo vệ di tích. Các quy định này đã tạo ra cơ chế kết hợp giữa trách nhiệm, lợi ích của chủ sở hữu và trách nhiệm, lợi ích của Nhà nước, cộng đồng,

(1).Xem: Các điều 15, 34, 35 Luật di sản văn hoá 2001, 2009.
(2).Xem: Khoản 2 Điều 9, Điều 33 Luật di sản văn hoá.
(3). Được quy định tại Điều 17 Nghị định số 92/2002/NĐ-CP ngày 11/11/2002 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật di sản văn hoá.

định của Bộ luật dân sự mà còn có những quyền và nghĩa vụ đặc biệt theo quy định của pháp luật di sản văn hoá. Chủ sở hữu có trách nhiệm thực hiện các biện pháp bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hoá. Trách nhiệm này không chỉ xuất phát từ lợi ích của chủ sở hữu mà nó còn xuất phát từ lợi ích của cộng đồng, lợi ích trước mắt và lâu dài của xã hội. Khi thực hiện những biện pháp bảo vệ, tu bổ và phục hồi di tích, chủ sở hữu phải lập dự án trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt và phải thực hiện theo phương án bảo vệ, tu bổ và phục hồi đã được phê duyệt.[1] Trong trường hợp di sản có nguy cơ bị làm sai lệch giá trị, bị huỷ hoại, bị mất, chủ sở hữu có trách nhiệm thông báo với uỷ ban nhân dân địa phương hoặc cơ quan nhà nước có thẩm quyền về văn hoá, thể thao và du lịch để các cơ quan này áp dụng các biện pháp ngăn chặn, bảo vệ. Trong trường hợp này, chủ sở hữu có trách nhiệm thực hiện hoặc phối hợp với cơ quan nhà nước thực hiện những biện pháp ngăn chặn, bảo vệ di sản.[2] Di sản văn hoá vật thể ngoài chức năng thoả mãn nhu cầu của chủ sở hữu còn có chức năng thoả mãn những nhu cầu khác của cộng đồng, của Nhà nước. Đổi lại, Nhà nước và cộng đồng phải có trách nhiệm bảo vệ và phát huy giá trị di sản văn hoá vật thể. Vì vậy, trong trường hợp cần áp dụng những biện pháp bảo quản, tu bổ và phục hồi di tích, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền[3] tiến hành lập dự án và thực hiện dự án đầu tư nhằm thực hiện các biện pháp bảo vệ di tích. Các quy định này đã tạo ra cơ chế kết hợp giữa trách nhiệm, lợi ích của chủ sở hữu và trách nhiệm, lợi ích của Nhà nước, cộng đồng,

(1).Xem: Các điều 15, 34, 35 Luật di sản văn hoá 2001, 2009.
(2).Xem: Khoản 2 Điều 9, Điều 33 Luật di sản văn hoá.
(3). Được quy định tại Điều 17 Nghị định số 92/2002/NĐ-CP ngày 11/11/2002 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật di sản văn hoá.

336

của xã hội trong quá trình thực hiện các biện pháp bảo vệ di sản văn hoá vật thể. Nhà nước có trách nhiệm chia sẻ chi phí phục vụ cho công tác bảo quản, tu bổ và phục hồi di sản. Việc bảo đảm kinh phí cho các hoạt động này thuộc trách nhiệm của Bộ kế hoạch và đầu tư và Bộ tài chính.[1] Tuy nhiên, để bảo đảm tính hiệu quả trong quá trình thực hiện các biện pháp bảo quản, tu bổ và phục hồi di sản, pháp luật cần quy định cụ thể cơ chế chia sẻ trách nhiệm tài chính giữa Nhà nước và chủ sở hữu (trong trường hợp di sản không thuộc sở hữu toàn dân) trong quá trình áp dụng các biện pháp bảo vệ di sản.

Ngoài trách nhiệm đầu tư trực tiếp cho công tác bảo quản, tu bổ và phục hồi di tích, Nhà nước thực hiện những biện pháp nhằm nâng cao hiệu quả của công tác bảo vệ di sản như đầu tư cho công tác đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ thực hiện công tác bảo vệ di sản, tuyên truyền nâng cao ý thức bảo vệ di sản của nhân dân, có những chính sách khuyến khích tổ chức cá nhân thực hiện các biện pháp bảo vệ di sản...[2]

Mọi tổ chức, cá nhân có trách nhiệm bảo vệ di sản như thông báo kịp thời địa điểm phát hiện di sản, giao nộp cho cơ quan nhà nước di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia do mình tìm được, ngăn chặn hoặc đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền ngăn chặn, xử lí kịp thời những hành vi phá hoại, chiếm đoạt, sử dụng trái phép di sản văn hoá... Tổ chức, cá nhân có thành tích trong việc thực hiện trách nhiệm bảo vệ di sản được Nhà nước khen thưởng về vật chất

(1).Xem: Điều 40, 41 Nghị định số 92/2002/NĐ-CP ngày 11/11/2002 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật di sản văn hoá.
(2).Xem: Điều 9 Luật di sản văn hoá.

của xã hội trong quá trình thực hiện các biện pháp bảo vệ di sản văn hoá vật thể. Nhà nước có trách nhiệm chia sẻ chi phí phục vụ cho công tác bảo quản, tu bổ và phục hồi di sản. Việc bảo đảm kinh phí cho các hoạt động này thuộc trách nhiệm của Bộ kế hoạch và đầu tư và Bộ tài chính.[1] Tuy nhiên, để bảo đảm tính hiệu quả trong quá trình thực hiện các biện pháp bảo quản, tu bổ và phục hồi di sản, pháp luật cần quy định cụ thể cơ chế chia sẻ trách nhiệm tài chính giữa Nhà nước và chủ sở hữu (trong trường hợp di sản không thuộc sở hữu toàn dân) trong quá trình áp dụng các biện pháp bảo vệ di sản.

Ngoài trách nhiệm đầu tư trực tiếp cho công tác bảo quản, tu bổ và phục hồi di tích, Nhà nước thực hiện những biện pháp nhằm nâng cao hiệu quả của công tác bảo vệ di sản như đầu tư cho công tác đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ thực hiện công tác bảo vệ di sản, tuyên truyền nâng cao ý thức bảo vệ di sản của nhân dân, có những chính sách khuyến khích tổ chức cá nhân thực hiện các biện pháp bảo vệ di sản...[2]

Mọi tổ chức, cá nhân có trách nhiệm bảo vệ di sản như thông báo kịp thời địa điểm phát hiện di sản, giao nộp cho cơ quan nhà nước di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia do mình tìm được, ngăn chặn hoặc đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền ngăn chặn, xử lí kịp thời những hành vi phá hoại, chiếm đoạt, sử dụng trái phép di sản văn hoá... Tổ chức, cá nhân có thành tích trong việc thực hiện trách nhiệm bảo vệ di sản được Nhà nước khen thưởng về vật chất

(1).Xem: Điều 40, 41 Nghị định số 92/2002/NĐ-CP ngày 11/11/2002 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật di sản văn hoá.
(2).Xem: Điều 9 Luật di sản văn hoá.

337

và tinh thần.(1)

2.2.3 Các quy định cụ thể bảo vệ di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh

Các quy định bảo vệ di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh bao gồm các nhóm quy định khi phát hiện di tích; quy định nhằm xác định khu vực và mức độ bảo vệ đối với từng khu vực; nhằm hạn chế những tác động tiêu cực của con người thực hiện ở trong và ngoài khu vực di tích.

- Các quy định nhằm xác định khu vực bảo vệ di tích

Việc xác định những khu vực với những cấp độ bảo vệ khác nhau có ý nghĩa quan trọng trong quá trình bảo vệ những giá trị lịch sử - văn hoá và môi trường của di tích. Các hoạt động của con người ở những khu vực này phải tuân thủ những quy định của pháp luật di sản văn hoá.

Đất có di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh và bản thân di tích đã xếp hạng hoặc được uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định bảo vệ thì phải được quản lí và bảo vệ nghiêm ngặt.(2) Để quản lí bảo vệ có hiệu quả di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh cần xác định ranh giới rõ ràng giữa khu vực có di tích và khu vực không thuộc di tích, khu vực bảo vệ nguyên trạng và khu vực có thể xây dựng những công trình phục vụ cho việc phát huy giá trị di tích trong hồ sơ di tích và trên thực địa gồm: Khu vực I (khu vực chứa những yếu tố nguyên gốc của di tích), khu vực II (là vùng đệm để bảo vệ cảnh

(1).Xem: Các điều 10, 24, 15 Luật di sản văn hoá; các điều 52, 53, 54 Nghị định số 92/2002/NĐ-CP ngày 11/11/2002 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật di sản văn hoá.

(2).Xem: Điều 98 Luật đất đai năm 2003; khoản 1 Điều 8 Luật di sản văn hoá.

và tinh thần.(1)

2.2.3 Các quy định cụ thể bảo vệ di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh

Các quy định bảo vệ di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh bao gồm các nhóm quy định khi phát hiện di tích; quy định nhằm xác định khu vực và mức độ bảo vệ đối với từng khu vực; nhằm hạn chế những tác động tiêu cực của con người thực hiện ở trong và ngoài khu vực di tích.

- Các quy định nhằm xác định khu vực bảo vệ di tích

Việc xác định những khu vực với những cấp độ bảo vệ khác nhau có ý nghĩa quan trọng trong quá trình bảo vệ những giá trị lịch sử - văn hoá và môi trường của di tích. Các hoạt động của con người ở những khu vực này phải tuân thủ những quy định của pháp luật di sản văn hoá.

Đất có di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh và bản thân di tích đã xếp hạng hoặc được uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định bảo vệ thì phải được quản lí và bảo vệ nghiêm ngặt.(2) Để quản lí bảo vệ có hiệu quả di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh cần xác định ranh giới rõ ràng giữa khu vực có di tích và khu vực không thuộc di tích, khu vực bảo vệ nguyên trạng và khu vực có thể xây dựng những công trình phục vụ cho việc phát huy giá trị di tích trong hồ sơ di tích và trên thực địa gồm: Khu vực I (khu vực chứa những yếu tố nguyên gốc của di tích), khu vực II (là vùng đệm để bảo vệ cảnh

(1).Xem: Các điều 10, 24, 15 Luật di sản văn hoá; các điều 52, 53, 54 Nghị định số 92/2002/NĐ-CP ngày 11/11/2002 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật di sản văn hoá.

(2).Xem: Điều 98 Luật đất đai năm 2003; khoản 1 Điều 8 Luật di sản văn hoá.

338

quan và môi trường - sinh thái của di tích) và khu vực ngoài di tích nhưng có thể ảnh hưởng tới di tích. Tuy nhiên, phù hợp với điều kiện thực tế địa bàn và sự phân bố các công trình thuộc di tích (ví dụ như di tích nằm trong khu vực dân cư hoặc liền kề các công trình xây dựng không thể di rời), Thủ tướng Chính phủ, Bộ văn hoá, thể thao và du lịch hoặc uỷ ban nhân dân cấp tỉnh có thể xác định di tích chỉ có khu vực I.

Khu vực bảo vệ I và khu vực bảo vệ II là những diện tích thuộc đất di tích được quy định tại Diều 98 Luật đất đai năm 2003, được thể hiện trong bản đồ địa chính kèm theo biên bản khoanh vùng bảo vệ và được cơ quan quản lí nhà nước về đất đai xác nhận. Khu vực "ngoài di tích có ảnh hưởng tới di tích" được xác định trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, trong biên bản khoanh vùng và bản đồ địa chính các khu vực bảo vệ di tích và phải được công bố công khai.[1]

Đối với danh lam thắng cảnh thì việc xác định khu vực bảo vệ I phải bảo đảm tính toàn vẹn của cảnh quan thiên nhiên, địa hình, địa mạo và các yếu tố địa lí khác chứa đựng sự đa dạng sinh học và hệ sinh thái đặc thù hoặc các dấu tích vật chất về các giai đoạn phát triển của trái đất.

- Quy định nhằm bảo vệ di tích trước những hoạt động của con người

Con người có thể tạo ra những ảnh hưởng tiêu cực tới di tích thông qua các hoạt động như sử dụng di tích, trùng tu cải tạo không theo đúng yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền,

---

(1).Xem: Các điều 32, 36 Luật di sản văn hoá; điều 15, 16 Nghị định số 92/2002/NĐ-CP ngày 11/11/2002 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật di sản văn hoá; điều 21, 28 Luật đất đai năm 2003.

quan và môi trường - sinh thái của di tích) và khu vực ngoài di tích nhưng có thể ảnh hưởng tới di tích. Tuy nhiên, phù hợp với điều kiện thực tế địa bàn và sự phân bố các công trình thuộc di tích (ví dụ như di tích nằm trong khu vực dân cư hoặc liền kề các công trình xây dựng không thể di rời), Thủ tướng Chính phủ, Bộ văn hoá, thể thao và du lịch hoặc uỷ ban nhân dân cấp tỉnh có thể xác định di tích chỉ có khu vực I.

Khu vực bảo vệ I và khu vực bảo vệ II là những diện tích thuộc đất di tích được quy định tại Diều 98 Luật đất đai năm 2003, được thể hiện trong bản đồ địa chính kèm theo biên bản khoanh vùng bảo vệ và được cơ quan quản lí nhà nước về đất đai xác nhận. Khu vực "ngoài di tích có ảnh hưởng tới di tích" được xác định trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, trong biên bản khoanh vùng và bản đồ địa chính các khu vực bảo vệ di tích và phải được công bố công khai.[1]

Đối với danh lam thắng cảnh thì việc xác định khu vực bảo vệ I phải bảo đảm tính toàn vẹn của cảnh quan thiên nhiên, địa hình, địa mạo và các yếu tố địa lí khác chứa đựng sự đa dạng sinh học và hệ sinh thái đặc thù hoặc các dấu tích vật chất về các giai đoạn phát triển của trái đất.

- Quy định nhằm bảo vệ di tích trước những hoạt động của con người

Con người có thể tạo ra những ảnh hưởng tiêu cực tới di tích thông qua các hoạt động như sử dụng di tích, trùng tu cải tạo không theo đúng yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền,

(1).Xem: Các điều 32, 36 Luật di sản văn hoá; điều 15, 16 Nghị định số 92/2002/NĐ-CP ngày 11/11/2002 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật di sản văn hoá; điều 21, 28 Luật đất đai năm 2003.

339

xây dựng công trình làm ảnh hưởng đến di tích.

Pháp luật nghiêm cấm việc thực hiện những hành vi làm ảnh hưởng đến di tích sau đây:[1]

- Chiếm đoạt, làm sai lệch di tích;
- Huỷ hoại hoặc gây nguy cơ huỷ hoại di tích;
- Xây dựng trái phép, lấn chiếm đất đai thuộc di tích;
- Lợi dụng việc bảo vệ và phát huy giá trị di tích để thực hiện hành vi trái pháp luật

Các hoạt động, kể cả hoạt động trùng tu, tôn tạo, được thực hiện tại khu vực I không được làm ảnh hưởng tới tính nguyên trạng của di tích. Trường hợp đặc biệt có yêu cầu xây dựng công trình trực tiếp phục vụ việc bảo vệ và phát huy giá trị di tích, việc xây dựng phải được sự đồng ý bằng văn bản của người có thẩm quyền xếp hạng di tích đó.

Tại khu vực II, có thể xây dựng những công trình phục vụ cho việc phát huy giá trị di tích nhưng không làm ảnh hưởng tới kiến trúc, cảnh quan thiên nhiên và môi trường - sinh thái của di tích. Việc xây dựng các công trình này phải có sự đồng ý bằng văn bản của Bộ trưởng Bộ văn hoá, thể thao và du lịch (đối với di tích cấp quốc gia) hoặc Chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh (đối với di tích cấp tỉnh).[2]

Dự án xây dựng, cải tạo ngoài khu vực bảo vệ di tích nhưng có khả năng ảnh hưởng đến di tích phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền (giám đốc sở văn hoá, thể thao và du lịch hoặc

(1).Xem: Điều 13 Luật di sản văn hoá; Điều 7 Luật bảo vệ môi trường năm 2005.
(2).Xem: Khoản 2 Điều 32 Luật di sản văn hoá.

xây dựng công trình làm ảnh hưởng đến di tích.

Pháp luật nghiêm cấm việc thực hiện những hành vi làm ảnh hưởng đến di tích sau đây:[1]

- Chiếm đoạt, làm sai lệch di tích;
- Huỷ hoại hoặc gây nguy cơ huỷ hoại di tích;
- Xây dựng trái phép, lấn chiếm đất đai thuộc di tích;
- Lợi dụng việc bảo vệ và phát huy giá trị di tích để thực hiện hành vi trái pháp luật

Các hoạt động, kể cả hoạt động trùng tu, tôn tạo, được thực hiện tại khu vực I không được làm ảnh hưởng tới tính nguyên trạng của di tích. Trường hợp đặc biệt có yêu cầu xây dựng công trình trực tiếp phục vụ việc bảo vệ và phát huy giá trị di tích, việc xây dựng phải được sự đồng ý bằng văn bản của người có thẩm quyền xếp hạng di tích đó.

Tại khu vực II, có thể xây dựng những công trình phục vụ cho việc phát huy giá trị di tích nhưng không làm ảnh hưởng tới kiến trúc, cảnh quan thiên nhiên và môi trường - sinh thái của di tích. Việc xây dựng các công trình này phải có sự đồng ý bằng văn bản của Bộ trưởng Bộ văn hoá, thể thao và du lịch (đối với di tích cấp quốc gia) hoặc Chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh (đối với di tích cấp tỉnh).[2]

Dự án xây dựng, cải tạo ngoài khu vực bảo vệ di tích nhưng có khả năng ảnh hưởng đến di tích phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền (giám đốc sở văn hoá, thể thao và du lịch hoặc

(1).Xem: Điều 13 Luật di sản văn hoá; Điều 7 Luật bảo vệ môi trường năm 2005.
(2).Xem: Khoản 2 Điều 32 Luật di sản văn hoá.

340

Bộ trưởng Bộ văn hoá, thể thao và du lịch) thẩm định.[1] Các quy định hiện hành chỉ quy định khi phê duyệt dự án "xét thấy có khả năng ảnh hưởng xấu đến di tích..." thì phải có ý kiến thẩm định của cơ quan quản lí nhà nước về văn hoá. Để loại trừ những khó khăn cả cho cơ quan nhà nước cũng như chủ dự án đầu tư, pháp luật cũng cần quy định những tiêu chí nhằm xác định ranh giới giữa những hoạt động cần và không cần thẩm định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về văn hoá trong hoạt động thẩm định và thực hiện dự án đầu tư tại khu vực "ngoài di tích có ảnh hưởng tới di tích".

Nhiều di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh cũng đồng thời là các địa điểm nghỉ ngơi, du lịch... Thực hiện các hoạt động bảo vệ môi trường tại các địa điểm này không chỉ bảo đảm cho ngành du lịch phát triển theo hướng "*du lịch văn hoá, du lịch sinh thái*"[2] mà còn góp phần quan trọng trong việc giữ gìn, tôn tạo, phát triển các di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh. Nghĩa vụ bảo vệ môi trường của tổ chức và cá nhân trong hoạt động du lịch tại các địa điểm là di tích lịch sử - văn hoá danh lam thắng cảnh được quy định tại các văn bản pháp luật về bảo vệ di sản, du lịch và bảo vệ môi trường.[3] Trên cơ sở các quy định này, cơ quan quản lí di tích ban hành nội quy của di tích. Khi thực hiện các hoạt động tham quan, du lịch, tổ chức và cá nhân phải tuân thủ nội quy của di tích và không được làm ảnh hưởng tới các giá trị, cảnh quan của di tích.

---

(1).Xem: Điều 36 Luật di sản văn hoá; Điều 18 Nghị định số 92/2002/NĐ-CP ngày 11/11/2002 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật di sản văn hoá.
(2).Xem: Điều 3 Luật du lịch.
(3).Xem: Luật di sản văn hoá; Pháp lệnh du lịch ngày 8/2/1999; Luật bảo vệ môi trường và các văn bản hướng dẫn thi hành...

Bộ trưởng Bộ văn hoá, thể thao và du lịch) thẩm định.[1] Các quy định hiện hành chỉ quy định khi phê duyệt dự án "xét thấy có khả năng ảnh hưởng xấu đến di tích..." thì phải có ý kiến thẩm định của cơ quan quản lí nhà nước về văn hoá. Để loại trừ những khó khăn cả cho cơ quan nhà nước cũng như chủ dự án đầu tư, pháp luật cũng cần quy định những tiêu chí nhằm xác định ranh giới giữa những hoạt động cần và không cần thẩm định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về văn hoá trong hoạt động thẩm định và thực hiện dự án đầu tư tại khu vực "ngoài di tích có ảnh hưởng tới di tích".

Nhiều di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh cũng đồng thời là các địa điểm nghỉ ngơi, du lịch... Thực hiện các hoạt động bảo vệ môi trường tại các địa điểm này không chỉ bảo đảm cho ngành du lịch phát triển theo hướng "*du lịch văn hoá, du lịch sinh thái*"[2] mà còn góp phần quan trọng trong việc giữ gìn, tôn tạo, phát triển các di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh. Nghĩa vụ bảo vệ môi trường của tổ chức và cá nhân trong hoạt động du lịch tại các địa điểm là di tích lịch sử - văn hoá danh lam thắng cảnh được quy định tại các văn bản pháp luật về bảo vệ di sản, du lịch và bảo vệ môi trường.[3] Trên cơ sở các quy định này, cơ quan quản lí di tích ban hành nội quy của di tích. Khi thực hiện các hoạt động tham quan, du lịch, tổ chức và cá nhân phải tuân thủ nội quy của di tích và không được làm ảnh hưởng tới các giá trị, cảnh quan của di tích.

(1).Xem: Điều 36 Luật di sản văn hoá; Điều 18 Nghị định số 92/2002/NĐ-CP ngày 11/11/2002 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật di sản văn hoá.
(2).Xem: Điều 3 Luật du lịch.
(3).Xem: Luật di sản văn hoá; Pháp lệnh du lịch ngày 8/2/1999; Luật bảo vệ môi trường và các văn bản hướng dẫn thi hành...

341

III. TRÁCH NHIỆM PHÁP LÍ ĐỐI VỚI HÀNH VI VI PHẠM PHÁP LUẬT BẢO TỒN DI SẢN

Vi phạm pháp luật di sản văn hoá là hành vi của tổ chức, cá nhân không tuân thủ các quy định của pháp luật di sản văn hoá. Hành vi vi phạm pháp luật luật di sản văn hoá được thể hiện dưới nhiều dạng khác nhau nhưng tồn tại phổ biến ở những dạng sau:

- Phát hiện di sản văn hoá trong lòng đất, dưới biển mà không tự giác khai báo, cố tình chiếm đoạt;
- Trộm cắp, chiếm giữ di sản văn hoá bất hợp pháp;
- Xây dựng các công trình, trùng tu, tôn tạo di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh trái phép hoặc không đúng nội dung của giấy phép;
- Lấn chiếm, sử dụng trái phép hoặc huỷ hoại di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh;
- Có hành vi làm hư hại di sản hoặc ảnh hưởng tới giá trị của di sản;
- Xuất khẩu trái phép di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia.

Xử lí hành vi vi phạm pháp luật di sản văn hoá là hành vi của cơ quan nhà nước có thẩm quyền áp dụng trách nhiệm pháp lí đối với tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật di sản văn hoá. Việc áp dụng trách nhiệm pháp lí đối với tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật di sản văn hoá ngoài việc phải căn cứ vào tính chất của hành vi vi phạm, nhân thân của của người có hành vi vi phạm còn phải căn cứ vào đặc thù của hậu quả do hành vi vi phạm gây ra. Các di sản văn hoá mang trong mình những giá trị về văn hoá, khoa học, giáo dục, thẩm mĩ và nhân văn. Vì vậy, các hậu quả do hành vi vi phạm gây ra không chỉ bao hàm hậu quả về

III. TRÁCH NHIỆM PHÁP LÍ ĐỐI VỚI HÀNH VI VI PHẠM PHÁP LUẬT BẢO TỒN DI SẢN

Vi phạm pháp luật di sản văn hoá là hành vi của tổ chức, cá nhân không tuân thủ các quy định của pháp luật di sản văn hoá. Hành vi vi phạm pháp luật luật di sản văn hoá được thể hiện dưới nhiều dạng khác nhau nhưng tồn tại phổ biến ở những dạng sau:

- Phát hiện di sản văn hoá trong lòng đất, dưới biển mà không tự giác khai báo, cố tình chiếm đoạt;
- Trộm cắp, chiếm giữ di sản văn hoá bất hợp pháp;
- Xây dựng các công trình, trùng tu, tôn tạo di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh trái phép hoặc không đúng nội dung của giấy phép;
- Lấn chiếm, sử dụng trái phép hoặc huỷ hoại di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh;
- Có hành vi làm hư hại di sản hoặc ảnh hưởng tới giá trị của di sản;
- Xuất khẩu trái phép di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia.

Xử lí hành vi vi phạm pháp luật di sản văn hoá là hành vi của cơ quan nhà nước có thẩm quyền áp dụng trách nhiệm pháp lí đối với tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật di sản văn hoá. Việc áp dụng trách nhiệm pháp lí đối với tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật di sản văn hoá ngoài việc phải căn cứ vào tính chất của hành vi vi phạm, nhân thân của của người có hành vi vi phạm còn phải căn cứ vào đặc thù của hậu quả do hành vi vi phạm gây ra. Các di sản văn hoá mang trong mình những giá trị về văn hoá, khoa học, giáo dục, thẩm mĩ và nhân văn. Vì vậy, các hậu quả do hành vi vi phạm gây ra không chỉ bao hàm hậu quả về

342

vật chất thuần tuý. Việc đánh giá mức độ thiệt hạn, từ đó án dụng trách nhiệm pháp lí phù hợp, cần xem xét đầy đủ các tác động, ảnh hưởng của hành vi vi phạm tới các giá trị này.

- Trách nhiệm hành chính

Trách nhiệm hành chính được áp dụng khi hành vi vi phạm pháp luật di sản văn hoá chưa tới mức truy cứu trách nhiệm hình sự. Khi áp dụng trách nhiệm hành chính, cần căn cứ và nguyên tắc chung của Luật xử lí vi phạm hành chính năm 2012 và những quy định cụ thể của Nghị định của Chính phủ số 158/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hoá, thể thao, du lịch và quảng cáo.

Các quy định này là cơ sở pháp lí để xử lí hành chính những hành vi vi phạm chủ yếu trong lĩnh vực bảo vệ di sản văn hoá như hành vi xây dựng, trùng tu, tôn tạo trái phép tại các di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh; có hành vi làm ảnh hưởng tới giá trị của di tích; khai quật cổ vật trái phép; phát hiện cổ vật mà không khai báo, cố tình chiếm doạt; xuất khẩu cổ vật trái phép; trộm cắp làm hư hại di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia...

Tuy nhiên, các quy định này cũng làm phát sinh những vấn đề cần được xem xét, giải quyết cả về lí luận và thực tiễn:

+ Các quy định này sử dụng thuật ngữ "di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh" mà không phân biệt di tích đã được xếp hạng hay chưa được xếp hạng. Với những di tích chưa được xếp hạng, các giá trị về văn hoá, khoa học, nhân văn... chưa được thẩm định về mặt pháp lí và từ đó có thể phát sinh những tranh luận về những giá trị này. Vì vậy, các "di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh" được đề cập trong các văn bản này là những di tích đã được

vật chất thuần tuý. Việc đánh giá mức độ thiệt hạn, từ đó án dụng trách nhiệm pháp lí phù hợp, cần xem xét đầy đủ các tác động, ảnh hưởng của hành vi vi phạm tới các giá trị này.

- Trách nhiệm hành chính

Trách nhiệm hành chính được áp dụng khi hành vi vi phạm pháp luật di sản văn hoá chưa tới mức truy cứu trách nhiệm hình sự. Khi áp dụng trách nhiệm hành chính, cần căn cứ và nguyên tắc chung của Luật xử lí vi phạm hành chính năm 2012 và những quy định cụ thể của Nghị định của Chính phủ số 158/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hoá, thể thao, du lịch và quảng cáo.

Các quy định này là cơ sở pháp lí để xử lí hành chính những hành vi vi phạm chủ yếu trong lĩnh vực bảo vệ di sản văn hoá như hành vi xây dựng, trùng tu, tôn tạo trái phép tại các di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh; có hành vi làm ảnh hưởng tới giá trị của di tích; khai quật cổ vật trái phép; phát hiện cổ vật mà không khai báo, cố tình chiếm doạt; xuất khẩu cổ vật trái phép; trộm cắp làm hư hại di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia...

Tuy nhiên, các quy định này cũng làm phát sinh những vấn đề cần được xem xét, giải quyết cả về lí luận và thực tiễn:

+ Các quy định này sử dụng thuật ngữ "di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh" mà không phân biệt di tích đã được xếp hạng hay chưa được xếp hạng. Với những di tích chưa được xếp hạng, các giá trị về văn hoá, khoa học, nhân văn... chưa được thẩm định về mặt pháp lí và từ đó có thể phát sinh những tranh luận về những giá trị này. Vì vậy, các "di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh" được đề cập trong các văn bản này là những di tích đã được

343

xếp hạng. Những hành vi vi phạm tương ứng được thực hiện trong các khu vực di tích chưa được xếp hạng bị xử lí theo các quy định khác của pháp luật. *Ví dụ:* Hành vi lấn chiếm đất di tích đã được xếp hạng bị xử lí theo quy định tại Nghị định của Chính phủ số 75/2010/NĐ-CP ngày 12/7/2010 về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động văn hoá. Hàng vi lấn chiếm đất di tích chưa được xếp hạng bị xử lí theo quy định về xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

+ Điều 34 Nghị định của Chính phủ số 75/2010/NĐ-CP ngày 12/7/2010 về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động văn hoá được áp dụng xử lí vi phạm hành chính đối với hành vi làm hư hại hiện vật trong bảo tàng. Theo quy định hiện hành, bảo tàng bao gồm bảo tàng Nhà nước, bảo tàng của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội và bảo tàng tư nhân. Như vậy, quy định này không áp dụng đối với hành vi làm hư hại hiện vật trong bảo tàng tư nhân, nếu hành vi này do chủ sở hữu bảo tàng tư nhân thực hiện.

- Trách nhiệm kỉ luật

Trách nhiệm kỉ luật là biện pháp pháp lí do cơ quan có thẩm quyền áp dụng đối với cán bộ, công chức vi phạm kỉ luật, vi phạm các quy tắc và nghĩa vụ trong hoạt động công vụ hoặc vi phạm pháp luật mà chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự.[1] Người nào lợi dụng chức vụ, quyền hạn vi phạm các quy định của pháp luật về di sản văn hoá thì tuỳ theo tính chất, mức độ vi phạm có thể bị áp dụng các biện pháp thuộc trách nhiệm

(1).Xem: Trường Đại học Luật Hà Nội, *Từ điển giải thích thuật ngữ luật học, Luật hành chính*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 1999, tr. 123.

xếp hạng. Những hành vi vi phạm tương ứng được thực hiện trong các khu vực di tích chưa được xếp hạng bị xử lí theo các quy định khác của pháp luật. *Ví dụ:* Hành vi lấn chiếm đất di tích đã được xếp hạng bị xử lí theo quy định tại Nghị định của Chính phủ số 75/2010/NĐ-CP ngày 12/7/2010 về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động văn hoá. Hàng vi lấn chiếm đất di tích chưa được xếp hạng bị xử lí theo quy định về xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

+ Điều 34 Nghị định của Chính phủ số 75/2010/NĐ-CP ngày 12/7/2010 về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động văn hoá được áp dụng xử lí vi phạm hành chính đối với hành vi làm hư hại hiện vật trong bảo tàng. Theo quy định hiện hành, bảo tàng bao gồm bảo tàng Nhà nước, bảo tàng của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội và bảo tàng tư nhân. Như vậy, quy định này không áp dụng đối với hành vi làm hư hại hiện vật trong bảo tàng tư nhân, nếu hành vi này do chủ sở hữu bảo tàng tư nhân thực hiện.

- Trách nhiệm kỉ luật

Trách nhiệm kỉ luật là biện pháp pháp lí do cơ quan có thẩm quyền áp dụng đối với cán bộ, công chức vi phạm kỉ luật, vi phạm các quy tắc và nghĩa vụ trong hoạt động công vụ hoặc vi phạm pháp luật mà chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự.[1] Người nào lợi dụng chức vụ, quyền hạn vi phạm các quy định của pháp luật về di sản văn hoá thì tuỳ theo tính chất, mức độ vi phạm có thể bị áp dụng các biện pháp thuộc trách nhiệm

(1).Xem: Trường Đại học Luật Hà Nội, *Từ điển giải thích thuật ngữ luật học, Luật hành chính*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 1999, tr. 123.

344

kỉ luật như: Khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, hạ ngạch, cách chức, buộc thôi việc.[1]

- Trách nhiệm dân sự

Trách nhiệm dân sự xuất hiện khi tổ chức, cá nhân chiếm giữ, sử dụng bất hợp pháp di sản hoặc gây thiệt hại, làm ảnh hưởng tới giá trị của di sản văn hoá. Chủ sở hữu, người chiếm hữu hợp pháp di sản văn hoá có quyền yêu cầu người có hành vi vi phạm chấm dứt hành vi vi phạm, trả lại di sản. Trong trường hợp người có hành vi vi phạm không tự nguyện chất dứt hành vi vi phạm và tự nguyện trả lại di sản thì chủ sở hữu, người chiếm hữu hợp pháp có quyền yêu cầu toà án hoặc cơ quan nhà nước có thẩm quyền buộc người đó chấm dứt hành vi vi phạm, trả lại di sản. Trong trường hợp người có hành vi vi phạm gây thiệt hại tới di sản, chủ sở hữu di sản có quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại theo quy định của Bộ luật dân sự.

- Trách nhiệm hình sự

Trách nhiệm hình sự là trách nhiệm pháp lí nghiêm khắc nhất áp dụng đối với cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật di sản văn hoá. Trách nhiệm này được quy định rải rác trong các chương khác nhau của Bộ luật hình sự năm 1999, 2009.

Trách nhiệm hình sự đối với hành vi vi phạm pháp luật di sản văn hoá gây hậu quả nghiêm trọng cho di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh được quy định tại Điều 272 Bộ luật hình sự năm 1999. Đây là quy định chuyên biệt duy nhất áp dụng trách nhiệm hình sự đối với hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực văn hoá.

(1).Xem: Điều 72 Luật di sản văn hoá.

kỉ luật như: Khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, hạ ngạch, cách chức, buộc thôi việc.[1]

- Trách nhiệm dân sự

Trách nhiệm dân sự xuất hiện khi tổ chức, cá nhân chiếm giữ, sử dụng bất hợp pháp di sản hoặc gây thiệt hại, làm ảnh hưởng tới giá trị của di sản văn hoá. Chủ sở hữu, người chiếm hữu hợp pháp di sản văn hoá có quyền yêu cầu người có hành vi vi phạm chấm dứt hành vi vi phạm, trả lại di sản. Trong trường hợp người có hành vi vi phạm không tự nguyện chất dứt hành vi vi phạm và tự nguyện trả lại di sản thì chủ sở hữu, người chiếm hữu hợp pháp có quyền yêu cầu toà án hoặc cơ quan nhà nước có thẩm quyền buộc người đó chấm dứt hành vi vi phạm, trả lại di sản. Trong trường hợp người có hành vi vi phạm gây thiệt hại tới di sản, chủ sở hữu di sản có quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại theo quy định của Bộ luật dân sự.

- Trách nhiệm hình sự

Trách nhiệm hình sự là trách nhiệm pháp lí nghiêm khắc nhất áp dụng đối với cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật di sản văn hoá. Trách nhiệm này được quy định rải rác trong các chương khác nhau của Bộ luật hình sự năm 1999, 2009.

Trách nhiệm hình sự đối với hành vi vi phạm pháp luật di sản văn hoá gây hậu quả nghiêm trọng cho di tích lịch sử - văn hoá, danh lam thắng cảnh được quy định tại Điều 272 Bộ luật hình sự năm 1999. Đây là quy định chuyên biệt duy nhất áp dụng trách nhiệm hình sự đối với hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực văn hoá.

(1).Xem: Điều 72 Luật di sản văn hoá.

345

Bộ luật hình sự nhìn nhận di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia và các vật phẩm thuộc di tích lịch sử như là tài sản và có giá trị vật chất. Bộ luật hình sự không có những quy định riêng nhằm mục đích bảo vệ những giá trị phi vật chất như giá trị văn hoá, khoa học, lịch sử... của di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia và các vật phẩm thuộc di tích lịch sử. Vì vậy, khi xuất hiện những hành vi xâm hại nghiêm trọng tới di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia và các vật phẩm thuộc di tích lịch sử buộc phải căn cứ vào loại hành vi vi phạm để xác định tội danh cụ thể được quy định trong Bộ luật hình sự. *Ví dụ:* Điều 153 - Tội buôn lậu áp dụng cho hành vi buôn lậu di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia và các vật phẩm thuộc di tích lịch sử; Điều 154 - Tội vận chuyển trái phép hàng hoá, tiền tệ qua biên giới áp dụng cho hành vi vận chuyển trái phép di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia và các vật phẩm thuộc di tích lịch sử qua biên giới. Tương tự, áp dụng các tội phạm xâm hại quyền sở hữu (Chương XIV: Các tội xâm hại quyền sở hữu) trong trường hợp xâm hại tới di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia và các vật phẩm thuộc di tích lịch sử.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Xác định mối quan hệ giữa vấn đề bảo tồn di sản với vấn đề bảo vệ cảnh quan môi trường.

2. Phân tích, đánh giá các quy định về bảo tồn di sản.

Bộ luật hình sự nhìn nhận di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia và các vật phẩm thuộc di tích lịch sử như là tài sản và có giá trị vật chất. Bộ luật hình sự không có những quy định riêng nhằm mục đích bảo vệ những giá trị phi vật chất như giá trị văn hoá, khoa học, lịch sử... của di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia và các vật phẩm thuộc di tích lịch sử. Vì vậy, khi xuất hiện những hành vi xâm hại nghiêm trọng tới di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia và các vật phẩm thuộc di tích lịch sử buộc phải căn cứ vào loại hành vi vi phạm để xác định tội danh cụ thể được quy định trong Bộ luật hình sự. *Ví dụ:* Điều 153 - Tội buôn lậu áp dụng cho hành vi buôn lậu di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia và các vật phẩm thuộc di tích lịch sử; Điều 154 - Tội vận chuyển trái phép hàng hoá, tiền tệ qua biên giới áp dụng cho hành vi vận chuyển trái phép di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia và các vật phẩm thuộc di tích lịch sử qua biên giới. Tương tự, áp dụng các tội phạm xâm hại quyền sở hữu (Chương XIV: Các tội xâm hại quyền sở hữu) trong trường hợp xâm hại tới di vật, cổ vật, bảo vật quốc gia và các vật phẩm thuộc di tích lịch sử.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Xác định mối quan hệ giữa vấn đề bảo tồn di sản với vấn đề bảo vệ cảnh quan môi trường.

2. Phân tích, đánh giá các quy định về bảo tồn di sản.

346

CHƯƠNG XII

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM ĐỐI VỚI CÁC HOẠT ĐỘNG CÓ ẢNH HƯỞNG ĐẶC BIỆT TỚI MÔI TRƯỜNG

I. KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG TRONG HOẠT ĐỘNG KHOÁNG SẢN

1.1. Khái niệm khoáng sản, hoạt động khoáng sản, sự cần thiết kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản

Khoáng sản là những dạng vật chất rất gần gũi và đóng vai trò to lớn trong đời sống con người như sắt, than đá, kẽm, vàng, dầu khí, nước khoáng thiên nhiên, nước nóng thiên nhiên... Giá trị to lớn của khoáng sản cũng như tính phức tạp của các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình khảo sát, thăm dò, khai thác, chế biến khoáng sản tất yếu dẫn tới Nhà nước quản lí khoáng sản bằng pháp luật. Dưới góc độ pháp luật, khoáng sản được hiểu bao gồm các tài nguyên trong lòng đất, trên mặt đất dưới dạng những tích tụ tự nhiên khoáng vật, khoáng chất có ích ở thể rắn, thể lỏng, thể khí, hiện tại hoặc sau này có thể được khai thác (Điều 2 Luật khoáng sản năm 2010).

Hoạt động khoáng sản bao gồm hoạt động thăm dò khoáng sản, hoạt động khai thác khoáng sản (khoản 5 Điều 2 Luật khoáng sản năm 2010). Hoạt động này thường gây ảnh hưởng rất lớn tới môi trường, đòi hỏi phải kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản.

CHƯƠNG XII
PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM ĐỐI VỚI CÁC HOẠT ĐỘNG CÓ ẢNH HƯỞNG ĐẶC BIỆT TỚI MÔI TRƯỜNG

I. KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG TRONG HOẠT ĐỘNG KHOÁNG SẢN

1.1. Khái niệm khoáng sản, hoạt động khoáng sản, sự cần thiết kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản

Khoáng sản là những dạng vật chất rất gần gũi và đóng vai trò to lớn trong đời sống con người như sắt, than đá, kẽm, vàng, dầu khí, nước khoáng thiên nhiên, nước nóng thiên nhiên... Giá trị to lớn của khoáng sản cũng như tính phức tạp của các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình khảo sát, thăm dò, khai thác, chế biến khoáng sản tất yếu dẫn tới Nhà nước quản lí khoáng sản bằng pháp luật. Dưới góc độ pháp luật, khoáng sản được hiểu bao gồm các tài nguyên trong lòng đất, trên mặt đất dưới dạng những tích tụ tự nhiên khoáng vật, khoáng chất có ích ở thể rắn, thể lỏng, thể khí, hiện tại hoặc sau này có thể được khai thác (Điều 2 Luật khoáng sản năm 2010).

Hoạt động khoáng sản bao gồm hoạt động thăm dò khoáng sản, hoạt động khai thác khoáng sản (khoản 5 Điều 2 Luật khoáng sản năm 2010). Hoạt động này thường gây ảnh hưởng rất lớn tới môi trường, đòi hỏi phải kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản.

347

Kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản sử dụng tổng hợp các biện pháp, công cụ để phòng chống, khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản đồng thời góp phần khai thác, sử dụng hợp lí, tiết kiệm tài nguyên khoáng sản.

Kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản là hết sức cần thiết bởi hoạt động khoáng sản có khả năng gây ảnh hưởng rất xấu tới môi trường và đời sống con người. Theo số liệu thống kê năm 1995 ở nước ta có 559 khu khai thác mỏ, trong đó có 108 mỏ kim loại, 45 mỏ vàng, 16 mỏ đá quý, 125 mỏ than, 265 mỏ phi kim loại. Ngoài ra còn hàng trăm điểm khai thác tự do vật liệu xây dựng, thiếc vàng.[1] Hiện nay, số lượng các mỏ khai thác khoáng sản đã tăng lên cả về quy mô và tính da dạng trong khai thác các loại khoáng sản, cả nước hiện nay có tới hàng nghìn mỏ khoáng sản đang được khai thác có giấy phép và hàng trăm khu khai thác khoáng sản chưa có giấy phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, đặc biệt là tình trạng lợi dụng giấy phép thăm dò khoáng sản để thực hiện khai thác khoáng sản.[2] Tác động tiêu cực của khai thác mỏ tới môi trường và đời sống con người là vô cùng lớn. Các vùng khai thác mỏ tuy đã thực hiện các giải pháp bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật ở những mức độ nhất định nhưng chưa triệt để và hầu hết là không có kế hoạch hoàn nguyên môi trường đất, nên đã phá hoại môi trường đất, làm tăng diện tích đất trống đồi núi trọc, giảm diện tích rừng, gây ra hiện tượng xói lở, bồi lắng. Bên cạnh đó, ô nhiễm không khí ở các vùng khai thác mỏ rất nghiêm trọng, đặc biệt là ô nhiễm bụi. Nồng độ bụi ở khu khai thác than và vật liệu xây dựng thường dao động từ 20 đến 200mg/m^3 (gấp 10 - 20 lần tiêu chuẩn cho phép).

(1).Xem: Báo cáo hiện trạng môi trường năm 1996.
(2) Xem: Báo cáo hiện trạng môi trường năm 2010.

Kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản sử dụng tổng hợp các biện pháp, công cụ để phòng chống, khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản đồng thời góp phần khai thác, sử dụng hợp lí, tiết kiệm tài nguyên khoáng sản.

Kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản là hết sức cần thiết bởi hoạt động khoáng sản có khả năng gây ảnh hưởng rất xấu tới môi trường và đời sống con người. Theo số liệu thống kê năm 1995 ở nước ta có 559 khu khai thác mỏ, trong đó có 108 mỏ kim loại, 45 mỏ vàng, 16 mỏ đá quý, 125 mỏ than, 265 mỏ phi kim loại. Ngoài ra còn hàng trăm điểm khai thác tự do vật liệu xây dựng, thiếc vàng.[1] Hiện nay, số lượng các mỏ khai thác khoáng sản đã tăng lên cả về quy mô và tính da dạng trong khai thác các loại khoáng sản, cả nước hiện nay có tới hàng nghìn mỏ khoáng sản đang được khai thác có giấy phép và hàng trăm khu khai thác khoáng sản chưa có giấy phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, đặc biệt là tình trạng lợi dụng giấy phép thăm dò khoáng sản để thực hiện khai thác khoáng sản.[2] Tác động tiêu cực của khai thác mỏ tới môi trường và đời sống con người là vô cùng lớn. Các vùng khai thác mỏ tuy đã thực hiện các giải pháp bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật ở những mức độ nhất định nhưng chưa triệt để và hầu hết là không có kế hoạch hoàn nguyên môi trường đất, nên đã phá hoại môi trường đất, làm tăng diện tích đất trống đồi núi trọc, giảm diện tích rừng, gây ra hiện tượng xói lở, bồi lắng. Bên cạnh đó, ô nhiễm không khí ở các vùng khai thác mỏ rất nghiêm trọng, đặc biệt là ô nhiễm bụi. Nồng độ bụi ở khu khai thác than và vật liệu xây dựng thường dao động từ 20 đến 200mg/m^3 (gấp 10 - 20 lần tiêu chuẩn cho phép).

(1).Xem: Báo cáo hiện trạng môi trường năm 1996.
(2) Xem: Báo cáo hiện trạng môi trường năm 2010.

348

Mặt khác, khai thác mỏ còn gây ô nhiễm môi trường nước, tác động xấu tới chế độ thuỷ văn của khu vực. Hiện nay, hoạt động khai thác khoáng sản cũng đang gây ảnh hưởng xấu đến môi trường, đặc biệt trong khai thác than đá đã xả thải khối lượng đất thải lớn mà chưa có biện pháp xử lí, mặt khác, hoạt động khai thác dầu khí ở thềm lục địa và khai thác khoáng sản ở các vùng ven biển đã gây ảnh hưởng rất xấu đến môi trường biển.(3)

Kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản không chỉ nhằm bảo vệ các thành phần môi trường trong hoạt động khoáng sản mà còn phải giữ gìn trữ lượng, chất lượng khoáng sản với tư cách là một thành phần môi trường quan trọng bảo đảm cho sự phát triển của con người, nhất là trong điều kiện hiện nay, khi mà trữ lượng khoáng sản đang suy giảm và hầu hết không tái tạo lại được đồng thời nhu cầu sử dụng khoáng sản của con người ngày càng lớn.

1.2. Nội dung cơ bản của pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản

Kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản được quy định trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau như: Luật bảo vệ môi trường năm 2014 (Điều 37, Điều 38), Luật khoáng sản năm 2010, Nghị định của Chính phủ số 15/2012/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật khoáng sản năm 2010, Nghị định của Chính phủ số 142/2013/NĐ-CP về xử phạt hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản, Nghị định của Chính phủ số 74/2011/NĐ-CP về phí bảo vệ môi trường trong khai thác khoáng sản, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 18/2013/QĐ-TTg về việc cải tạo, phục hồi môi trường và kí quỹ, cải tạo phục hồi môi trường đối với hoạt động khai thác khoáng sản v.v..

(3).Xem: Báo cáo hiện trạng môi trường năm 2005.

Mặt khác, khai thác mỏ còn gây ô nhiễm môi trường nước, tác động xấu tới chế độ thuỷ văn của khu vực. Hiện nay, hoạt động khai thác khoáng sản cũng đang gây ảnh hưởng xấu đến môi trường, đặc biệt trong khai thác than đá đã xả thải khối lượng đất thải lớn mà chưa có biện pháp xử lí, mặt khác, hoạt động khai thác dầu khí ở thềm lục địa và khai thác khoáng sản ở các vùng ven biển đã gây ảnh hưởng rất xấu đến môi trường biển.(3)

Kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản không chỉ nhằm bảo vệ các thành phần môi trường trong hoạt động khoáng sản mà còn phải giữ gìn trữ lượng, chất lượng khoáng sản với tư cách là một thành phần môi trường quan trọng bảo đảm cho sự phát triển của con người, nhất là trong điều kiện hiện nay, khi mà trữ lượng khoáng sản đang suy giảm và hầu hết không tái tạo lại được đồng thời nhu cầu sử dụng khoáng sản của con người ngày càng lớn.

1.2. Nội dung cơ bản của pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản

Kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản được quy định trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau như: Luật bảo vệ môi trường năm 2014 (Điều 37, Điều 38), Luật khoáng sản năm 2010, Nghị định của Chính phủ số 15/2012/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật khoáng sản năm 2010, Nghị định của Chính phủ số 142/2013/NĐ-CP về xử phạt hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản, Nghị định của Chính phủ số 74/2011/NĐ-CP về phí bảo vệ môi trường trong khai thác khoáng sản, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 18/2013/QĐ-TTg về việc cải tạo, phục hồi môi trường và kí quỹ, cải tạo phục hồi môi trường đối với hoạt động khai thác khoáng sản v.v..

(3).Xem: Báo cáo hiện trạng môi trường năm 2005.

349

1.2.1. Nghĩa vụ của Nhà nước

Các cơ quan có thẩm quyền thực hiện chức năng kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản với những nhiệm vụ sau:

* Đánh giá thực trạng khoáng sản, hiện trạng môi trường trong hoạt động khoáng sản của quốc gia

Trước khi thành lập Bộ tài nguyên và môi trường, trách nhiệm trên thuộc về Bộ công nghiệp và các sở công nghiệp. Hiện nay, đánh giá thực trạng khoáng sản, hiện trạng môi trường trong hoạt động khoáng sản là trách nhiệm của Bộ tài nguyên và môi trường, sở tài nguyên và môi trường. Đây là hoạt động nhằm đánh giá tổng quan tiềm năng tài nguyên khoáng sản, thực trạng về trữ lượng, chất lượng khoáng sản cũng như sự phân bố các loại khoáng sản của quốc gia đồng thời đánh giá tác động của hoạt động khoáng sản tới các thành phần môi trường, làm cơ sở cho việc thực hiện các giải pháp bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản. Hoạt động này được thực hiện thường xuyên, liên tục nhằm theo dõi, nắm bắt chính xác diễn biến, thực trạng về môi trường trong hoạt động khoáng sản ở những thời điểm, khu vực cụ thể, xác định những khu vực khai thác, chế biến khoáng sản có tính trọng điểm, gây ảnh hưởng lớn tới môi trường để có chính sách bảo vệ kịp thời sức khoẻ người lao động, đời sống nhân dân địa phương, bảo vệ các thành phần môi trường và có biện pháp xử lí phù hợp đối với chủ thể hoạt động khoáng sản gây ô nhiễm môi trường. Đánh giá hiện trạng môi trường trong hoạt động khoáng sản mang tính thường xuyên và được công bố định kì hàng năm, đây là nội dung quan trọng được phản ánh trong báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia hàng năm do Bộ tài nguyên và môi trường công bố.

1.2.1. Nghĩa vụ của Nhà nước

Các cơ quan có thẩm quyền thực hiện chức năng kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản với những nhiệm vụ sau:

* Đánh giá thực trạng khoáng sản, hiện trạng môi trường trong hoạt động khoáng sản của quốc gia

Trước khi thành lập Bộ tài nguyên và môi trường, trách nhiệm trên thuộc về Bộ công nghiệp và các sở công nghiệp. Hiện nay, đánh giá thực trạng khoáng sản, hiện trạng môi trường trong hoạt động khoáng sản là trách nhiệm của Bộ tài nguyên và môi trường, sở tài nguyên và môi trường. Đây là hoạt động nhằm đánh giá tổng quan tiềm năng tài nguyên khoáng sản, thực trạng về trữ lượng, chất lượng khoáng sản cũng như sự phân bố các loại khoáng sản của quốc gia đồng thời đánh giá tác động của hoạt động khoáng sản tới các thành phần môi trường, làm cơ sở cho việc thực hiện các giải pháp bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản. Hoạt động này được thực hiện thường xuyên, liên tục nhằm theo dõi, nắm bắt chính xác diễn biến, thực trạng về môi trường trong hoạt động khoáng sản ở những thời điểm, khu vực cụ thể, xác định những khu vực khai thác, chế biến khoáng sản có tính trọng điểm, gây ảnh hưởng lớn tới môi trường để có chính sách bảo vệ kịp thời sức khoẻ người lao động, đời sống nhân dân địa phương, bảo vệ các thành phần môi trường và có biện pháp xử lí phù hợp đối với chủ thể hoạt động khoáng sản gây ô nhiễm môi trường. Đánh giá hiện trạng môi trường trong hoạt động khoáng sản mang tính thường xuyên và được công bố định kì hàng năm, đây là nội dung quan trọng được phản ánh trong báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia hàng năm do Bộ tài nguyên và môi trường công bố.

350

* Xây dựng hệ thống quy chuẩn kỹ thuật trong hoạt động khoáng sản

Hoạt động khoáng sản phải sử dụng các loại máy móc, dây chuyền thiết bị công nghệ đặc thù như: thiết bị khoan thăm dò khoáng sản, dây chuyền công nghệ luyện kim, lò nung, nấu, đúc sản phẩm từ khoáng sản, phương tiện chuyên chở, thiết bị bảo quản khoáng sản... Mặt khác, hoạt động khoáng sản có ảnh hưởng lớn tới chất lượng không khí, nước, đất, âm thanh, tài nguyên rừng, nguồn lợi thuỷ sản... Chính vì vậy, yêu cầu đặt ra với kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động khoáng sản là phải xây dựng các quy chuẩn môi trường riêng cho việc sử dụng, vận hành các dây chuyền, thiết bị, công nghệ của hoạt động khoáng sản đồng thời hoạt động khoáng sản phải tuân thủ các tiêu chuẩn môi trường nói chung. Hiện nay, Nhà nước ta đã ban hành hệ thống quy chuẩn môi trường áp dụng thống nhất trong phạm vi cả nước, được quy định trong Quyết định của Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường số 16/2008/QĐ-BTNMT ngày 31/12/2008 về việc ban hành Quy chuẩn quốc gia về môi trường. Hệ thống quy chuẩn môi trường này có những thông số về chất lượng môi trường xung quanh như chất lượng môi trường nước, đất, không khí... đồng thời có những tiêu chuẩn cụ thể về xả thải khói, bụi, chất thải, tiêu chuẩn về độ rung, tiếng ồn, nhiệt độ, ánh sáng... trong quá trình vận hành các dây chuyền, thiết bị có liên quan trực tiếp tới hoạt động khoáng sản. Những quy chuẩn này là căn cứ khoa học, pháp lí, công cụ không thể thiếu trong quá trình kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động khoáng sản.

* Xây dựng và tổ chức thực hiện các chiến lược, chính sách, quy hoạch, kế hoạch về khai thác, sử dụng, bảo vệ khoáng sản

Đây là nhóm hoạt động mang tính định hướng cho các hoạt động khác về bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản.

* Xây dựng hệ thống quy chuẩn kỹ thuật trong hoạt động khoáng sản

Hoạt động khoáng sản phải sử dụng các loại máy móc, dây chuyền thiết bị công nghệ đặc thù như: thiết bị khoan thăm dò khoáng sản, dây chuyền công nghệ luyện kim, lò nung, nấu, đúc sản phẩm từ khoáng sản, phương tiện chuyên chở, thiết bị bảo quản khoáng sản... Mặt khác, hoạt động khoáng sản có ảnh hưởng lớn tới chất lượng không khí, nước, đất, âm thanh, tài nguyên rừng, nguồn lợi thuỷ sản... Chính vì vậy, yêu cầu đặt ra với kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động khoáng sản là phải xây dựng các quy chuẩn môi trường riêng cho việc sử dụng, vận hành các dây chuyền, thiết bị, công nghệ của hoạt động khoáng sản đồng thời hoạt động khoáng sản phải tuân thủ các tiêu chuẩn môi trường nói chung. Hiện nay, Nhà nước ta đã ban hành hệ thống quy chuẩn môi trường áp dụng thống nhất trong phạm vi cả nước, được quy định trong Quyết định của Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường số 16/2008/QĐ-BTNMT ngày 31/12/2008 về việc ban hành Quy chuẩn quốc gia về môi trường. Hệ thống quy chuẩn môi trường này có những thông số về chất lượng môi trường xung quanh như chất lượng môi trường nước, đất, không khí... đồng thời có những tiêu chuẩn cụ thể về xả thải khói, bụi, chất thải, tiêu chuẩn về độ rung, tiếng ồn, nhiệt độ, ánh sáng... trong quá trình vận hành các dây chuyền, thiết bị có liên quan trực tiếp tới hoạt động khoáng sản. Những quy chuẩn này là căn cứ khoa học, pháp lí, công cụ không thể thiếu trong quá trình kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động khoáng sản.

* Xây dựng và tổ chức thực hiện các chiến lược, chính sách, quy hoạch, kế hoạch về khai thác, sử dụng, bảo vệ khoáng sản

Đây là nhóm hoạt động mang tính định hướng cho các hoạt động khác về bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản.

351

Hoạt động này nhằm xác định các mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp lớn về bảo vệ khoáng sản, bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản ở từng thời kì nhất định, với sự tính toán, phân bổ cụ thể về quy mô, cách thức, thời gian tiến hành hoạt động khoáng sản ở những khu vực, thời điểm nhất định, trên cơ sở đáp ứng các yêu cầu về phát triển kinh tế xã hội và bảo vệ môi trường.

Hiện nay, Luật bảo vệ môi trường năm 2014 đã có những quy định nhằm bảo đảm thực hiện quy hoạch, kế hoạch bảo vệ môi trường nói chung, góp phần bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản nói riêng. Những quy định này bảo đảm cho hoạt động khoáng sản được thực hiện đồng bộ, thống nhất, chủ động trong phạm vi cả nước cũng như từng địa phương (các điều 8, 9, 10, 11, 12, 37, 38 Luật bảo vệ môi trường năm 2014). Bên cạnh đó, Nhà nước ta đã xác định chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020 là: Khai thác hợp lí, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả và bền vững tài nguyên khoáng sản đồng thời xác định "Chương trình phục hồi môi trường ở các vùng khai thác khoáng sản" là một trong 36 chương trình ưu tiên cấp quốc gia về bảo vệ môi trường (Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 256/2003/QĐ-TTg ngày 2/12/2003 về phê duyệt chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020). Đây là hướng đi đúng trong định hướng kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động khoáng sản ở nước ta nhằm bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản.

* Thẩm định, phê duyệt, đánh giá các đề án, báo cáo, thiết kế mỏ trong hoạt động khoáng sản

Thẩm định các đề án, báo cáo trong hoạt động khoáng sản giúp Nhà nước có thể quản lí được một cách đầy đủ và toàn diện nội dung của hoạt động khoáng sản, xác định loại khoáng sản sẽ được khai thác, ranh giới, diện tích khai thác và loại thiết bị, công

Hoạt động này nhằm xác định các mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp lớn về bảo vệ khoáng sản, bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản ở từng thời kì nhất định, với sự tính toán, phân bổ cụ thể về quy mô, cách thức, thời gian tiến hành hoạt động khoáng sản ở những khu vực, thời điểm nhất định, trên cơ sở đáp ứng các yêu cầu về phát triển kinh tế xã hội và bảo vệ môi trường.

Hiện nay, Luật bảo vệ môi trường năm 2014 đã có những quy định nhằm bảo đảm thực hiện quy hoạch, kế hoạch bảo vệ môi trường nói chung, góp phần bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản nói riêng. Những quy định này bảo đảm cho hoạt động khoáng sản được thực hiện đồng bộ, thống nhất, chủ động trong phạm vi cả nước cũng như từng địa phương (các điều 8, 9, 10, 11, 12, 37, 38 Luật bảo vệ môi trường năm 2014). Bên cạnh đó, Nhà nước ta đã xác định chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020 là: Khai thác hợp lí, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả và bền vững tài nguyên khoáng sản đồng thời xác định "Chương trình phục hồi môi trường ở các vùng khai thác khoáng sản" là một trong 36 chương trình ưu tiên cấp quốc gia về bảo vệ môi trường (Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 256/2003/QĐ-TTg ngày 2/12/2003 về phê duyệt chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020). Đây là hướng đi đúng trong định hướng kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động khoáng sản ở nước ta nhằm bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản.

* Thẩm định, phê duyệt, đánh giá các đề án, báo cáo, thiết kế mỏ trong hoạt động khoáng sản

Thẩm định các đề án, báo cáo trong hoạt động khoáng sản giúp Nhà nước có thể quản lí được một cách đầy đủ và toàn diện nội dung của hoạt động khoáng sản, xác định loại khoáng sản sẽ được khai thác, ranh giới, diện tích khai thác và loại thiết bị, công

352

nghệ được sử dụng.

Bộ tài nguyên và môi trường tổ chức thẩm định các đề án nói trên trước khi quyết định cấp giấy phép khảo sát, giấy phép thăm dò (xem Nghị định số 25/2008/NĐ-CP). Trong quá trình thẩm định báo cáo ĐTM đối với hoạt động khoáng sản, cơ quan có thẩm quyền cần phải phân tích, đánh giá chính xác quy mô, phạm vi của hoạt động khoáng sản, sự tác động của hoạt động khoáng sản đối với môi trường, xem xét tính khả thi, tính hiệu quả của các giải pháp bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản được phản ánh trong báo cáo ĐTM để bảo đảm chỉ phê chuẩn những báo cáo ĐTM đối với các hoạt động khoáng sản có đầy dủ cơ sở vật chất, kĩ thuật và kế hoạch bảo vệ môi trường hiệu quả.

* Cấp, thu hồi giấy phép hoạt động khoáng sản

Tương ứng với từng giai đoạn cụ thể của hoạt động khoáng sản và căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của mỗi tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động khoáng sản mà Nhà nước sẽ cấp giấy phép hoạt động khoáng sản cho các tổ chức và cá nhân đó. Giấy phép hoạt động khoáng sản bao gồm giấy phép thăm dò khoáng sản; giấy phép khai thác khoáng sản và giấy phép khai thác tận thu khoáng sản.

Hoạt động cấp, gia hạn, thu hồi giấy phép về tài nguyên khoáng sản là những biện pháp mang tính pháp lí để Nhà nước có thể theo dõi, quản lí, kiểm soát chặt chẽ toàn bộ quá trình khai thác và sử dụng tài nguyên khoáng sản. Hoạt động này một mặt sẽ góp phần hạn chế việc khai thác, sử dụng các nguồn tài nguyên khoáng sản một cách bừa bãi, lãng phí đồng thời kiểm soát được những tác động xấu đến môi trường từ các hoạt động khoáng sản. Mặt khác, hoạt động này nhằm bảo vệ các quyền lợi hợp pháp cho những người tiến hành hoạt động khoáng sản. Giấy phép hoạt

nghệ được sử dụng.

Bộ tài nguyên và môi trường tổ chức thẩm định các đề án nói trên trước khi quyết định cấp giấy phép khảo sát, giấy phép thăm dò (xem Nghị định số 25/2008/NĐ-CP). Trong quá trình thẩm định báo cáo ĐTM đối với hoạt động khoáng sản, cơ quan có thẩm quyền cần phải phân tích, đánh giá chính xác quy mô, phạm vi của hoạt động khoáng sản, sự tác động của hoạt động khoáng sản đối với môi trường, xem xét tính khả thi, tính hiệu quả của các giải pháp bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản được phản ánh trong báo cáo ĐTM để bảo đảm chỉ phê chuẩn những báo cáo ĐTM đối với các hoạt động khoáng sản có đầy dủ cơ sở vật chất, kĩ thuật và kế hoạch bảo vệ môi trường hiệu quả.

* Cấp, thu hồi giấy phép hoạt động khoáng sản

Tương ứng với từng giai đoạn cụ thể của hoạt động khoáng sản và căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của mỗi tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động khoáng sản mà Nhà nước sẽ cấp giấy phép hoạt động khoáng sản cho các tổ chức và cá nhân đó. Giấy phép hoạt động khoáng sản bao gồm giấy phép thăm dò khoáng sản; giấy phép khai thác khoáng sản và giấy phép khai thác tận thu khoáng sản.

Hoạt động cấp, gia hạn, thu hồi giấy phép về tài nguyên khoáng sản là những biện pháp mang tính pháp lí để Nhà nước có thể theo dõi, quản lí, kiểm soát chặt chẽ toàn bộ quá trình khai thác và sử dụng tài nguyên khoáng sản. Hoạt động này một mặt sẽ góp phần hạn chế việc khai thác, sử dụng các nguồn tài nguyên khoáng sản một cách bừa bãi, lãng phí đồng thời kiểm soát được những tác động xấu đến môi trường từ các hoạt động khoáng sản. Mặt khác, hoạt động này nhằm bảo vệ các quyền lợi hợp pháp cho những người tiến hành hoạt động khoáng sản. Giấy phép hoạt

353

động khoáng sản là những chứng thư pháp lí xác định những quyền và nghĩa vụ của người hoạt động khoáng sản. Những quyền và nghĩa vụ này không chỉ nhằm bảo vệ tài nguyên khoáng sản với tư cách là tư liệu sản xuất mà còn với tư cách là một thành phần môi trường quan trọng, góp phần duy trì sự tồn tại và phát triển của con người và đất nước.

Việc xét cấp giấy phép về tài nguyên khoáng sản phải căn cứ vào chiến lược phát triển các ngành công nghiệp liên quan đến khoáng sản như năng lượng, luyện kim, hoá chất, sản xuất kinh doanh nguyên liệu khoáng; căn cứ vào hiệu quả kinh tế - xã hội cụ thể, gắn liền với yêu cầu bảo đảm an ninh quốc phòng, bảo vệ môi trường sinh thái, bảo vệ và sử dụng hợp lí tài nguyên thiên nhiên nói chung, bảo vệ di tích lịch sử và các lợi ích công cộng khác; căn cứ vào khả năng tài chính của tổ chức, cá nhân xin phép; tư cách pháp lí của các chủ đầu tư...

Giấy phép thăm dò khoáng sản, Giấy phép khai thác khoáng sản do các cơ quan có thẩm quyền sau đây cấp, gia hạn, thu hồi và chấp thuận trả lại (Điều 82 Luật khoáng sản năm 2010).

- Bộ tài nguyên và môi trường cấp các loại giấy phép thăm dò khoáng sản, giấy phép khai thác khoáng sản (trừ những trường hợp do uỷ ban nhân dân tỉnh cấp).

- Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cấp giấy phép thăm dò khoáng sản, giấy phép khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường, than bùn, khoáng sản tại các khu vực có khoáng sản phân tán, nhỏ lẻ đã được Bộ tài nguyên và môi trường khoanh định và công bố; giấy phép tận thu khoáng sản.

Cơ quan có thẩm quyền cấp loại giấy phép hoạt động khoáng sản nào thì có quyền gia hạn, thu hồi, chấp thuận trả lại loại giấy phép đó, chấp thuận trả lại một phần diện tích khu vực thăm dò,

động khoáng sản là những chứng thư pháp lí xác định những quyền và nghĩa vụ của người hoạt động khoáng sản. Những quyền và nghĩa vụ này không chỉ nhằm bảo vệ tài nguyên khoáng sản với tư cách là tư liệu sản xuất mà còn với tư cách là một thành phần môi trường quan trọng, góp phần duy trì sự tồn tại và phát triển của con người và đất nước.

Việc xét cấp giấy phép về tài nguyên khoáng sản phải căn cứ vào chiến lược phát triển các ngành công nghiệp liên quan đến khoáng sản như năng lượng, luyện kim, hoá chất, sản xuất kinh doanh nguyên liệu khoáng; căn cứ vào hiệu quả kinh tế - xã hội cụ thể, gắn liền với yêu cầu bảo đảm an ninh quốc phòng, bảo vệ môi trường sinh thái, bảo vệ và sử dụng hợp lí tài nguyên thiên nhiên nói chung, bảo vệ di tích lịch sử và các lợi ích công cộng khác; căn cứ vào khả năng tài chính của tổ chức, cá nhân xin phép; tư cách pháp lí của các chủ đầu tư...

Giấy phép thăm dò khoáng sản, Giấy phép khai thác khoáng sản do các cơ quan có thẩm quyền sau đây cấp, gia hạn, thu hồi và chấp thuận trả lại (Điều 82 Luật khoáng sản năm 2010).

- Bộ tài nguyên và môi trường cấp các loại giấy phép thăm dò khoáng sản, giấy phép khai thác khoáng sản (trừ những trường hợp do uỷ ban nhân dân tỉnh cấp).

- Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cấp giấy phép thăm dò khoáng sản, giấy phép khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường, than bùn, khoáng sản tại các khu vực có khoáng sản phân tán, nhỏ lẻ đã được Bộ tài nguyên và môi trường khoanh định và công bố; giấy phép tận thu khoáng sản.

Cơ quan có thẩm quyền cấp loại giấy phép hoạt động khoáng sản nào thì có quyền gia hạn, thu hồi, chấp thuận trả lại loại giấy phép đó, chấp thuận trả lại một phần diện tích khu vực thăm dò,

354

khai thác khoáng sản; chấp thuận chuyển quyền thăm dò khoáng sản, quyền khai thác khoáng sản.

* Kiểm tra, thanh tra việc thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản.

Hoạt động kiểm tra, thanh tra việc chấp hành chế độ, thể lệ về quản lí và bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản được thực hiện bởi thanh tra chuyên ngành về môi trường (thuộc Bộ tài nguyên và môi trường) trên cơ sở phối hợp với thanh tra chuyên ngành khoáng sản thuộc Bộ công thương (Điều 83 Luật khoáng sản năm 2010).

- Kiểm tra, thanh tra việc chấp hành các quy định về nội dung giấy phép hoạt động khoáng sản; giữ gìn bí mật nhà nước về tài nguyên khoáng sản, bảo vệ và sử dụng hợp lí tài nguyên khoáng sản; quyền và nghĩa vụ của tổ chức và cá nhân được phép hoạt động khoáng sản.

- Phối hợp với thanh tra nhà nước về lao động và thanh tra chuyên ngành về bảo vệ môi trường để kiểm tra, thanh tra an toàn lao động, vệ sinh lao động và bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản.

- Phối hợp với thanh tra nhà nước của các bộ, ngành, địa phương trong hoạt động thanh tra về khoáng sản.

- Trong quá trình thanh tra, cơ quan thanh tra thực hiện các biện pháp kiểm tra kĩ thuật tại hiện trường yêu cầu tổ chức, cá nhân liên quan cung cấp những tài liệu cần thiết trong hoạt động khoáng sản, có thể tạm đình chỉ các hoạt động khoáng sản có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng đồng thời thực hiện các biện pháp xử lí theo thẩm quyền.

* Giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản

khai thác khoáng sản; chấp thuận chuyển quyền thăm dò khoáng sản, quyền khai thác khoáng sản.

* Kiểm tra, thanh tra việc thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản.

Hoạt động kiểm tra, thanh tra việc chấp hành chế độ, thể lệ về quản lí và bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản được thực hiện bởi thanh tra chuyên ngành về môi trường (thuộc Bộ tài nguyên và môi trường) trên cơ sở phối hợp với thanh tra chuyên ngành khoáng sản thuộc Bộ công thương (Điều 83 Luật khoáng sản năm 2010).

- Kiểm tra, thanh tra việc chấp hành các quy định về nội dung giấy phép hoạt động khoáng sản; giữ gìn bí mật nhà nước về tài nguyên khoáng sản, bảo vệ và sử dụng hợp lí tài nguyên khoáng sản; quyền và nghĩa vụ của tổ chức và cá nhân được phép hoạt động khoáng sản.

- Phối hợp với thanh tra nhà nước về lao động và thanh tra chuyên ngành về bảo vệ môi trường để kiểm tra, thanh tra an toàn lao động, vệ sinh lao động và bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản.

- Phối hợp với thanh tra nhà nước của các bộ, ngành, địa phương trong hoạt động thanh tra về khoáng sản.

- Trong quá trình thanh tra, cơ quan thanh tra thực hiện các biện pháp kiểm tra kĩ thuật tại hiện trường yêu cầu tổ chức, cá nhân liên quan cung cấp những tài liệu cần thiết trong hoạt động khoáng sản, có thể tạm đình chỉ các hoạt động khoáng sản có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng đồng thời thực hiện các biện pháp xử lí theo thẩm quyền.

* Giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản

355

Giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về hoạt động khoáng sản và xử lí theo thẩm quyền các vi phạm pháp luật về khoáng sản.

Tranh chấp môi trường trong hoạt động khoáng sản là các tranh chấp phát sinh giữa các chủ thể (thường là cộng đồng dân cư hoặc một tổ chức, cá nhân nào đó với chủ thể hoạt động khoáng sản) khi họ cho rằng một chủ thể hoạt động khoáng sản gây ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường làm ảnh hưởng xấu tới quyền lợi hợp pháp của mình.

Dưới góc độ kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động khoáng sản, việc giải quyết tranh chấp trong hoạt động khoáng sản phải đảm bảo các yêu cầu sau:

- Xác định rõ các hành vi vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động khoáng sản.

- Xác định mức độ ảnh hưởng xấu tới môi trường (ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường) trong hoạt động khoáng sản.

- Buộc bên vi phạm chịu trách nhiệm vật chất trong việc bảo vệ môi trường và bồi thường thiệt hại trong hoạt động khoáng sản.

- Cơ quan có thẩm quyền phải nhanh chóng chỉ đạo tổ chức, cá nhân liên quan và các lực lượng cần thiết khác để khôi phục thực trạng môi trường trong các tranh chấp mà hậu quả môi trường xảy ra trong thực tế, đình chỉ các hành vi vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động khoáng sản và xử lí nghiêm khắc theo quy định của pháp luật.

1.2.2. Nghĩa vụ bảo vệ môi trường của các tổ chức, cá nhân trong hoạt động khoáng sản

Bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản là nghĩa vụ của mọi tổ chức, cá nhân song đối với các tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động khoáng sản thì điều này càng được đặt ra một cách kiên quyết hơn vì họ là những người có khả năng gây ảnh

Giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về hoạt động khoáng sản và xử lí theo thẩm quyền các vi phạm pháp luật về khoáng sản.

Tranh chấp môi trường trong hoạt động khoáng sản là các tranh chấp phát sinh giữa các chủ thể (thường là cộng đồng dân cư hoặc một tổ chức, cá nhân nào đó với chủ thể hoạt động khoáng sản) khi họ cho rằng một chủ thể hoạt động khoáng sản gây ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường làm ảnh hưởng xấu tới quyền lợi hợp pháp của mình.

Dưới góc độ kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động khoáng sản, việc giải quyết tranh chấp trong hoạt động khoáng sản phải đảm bảo các yêu cầu sau:

- Xác định rõ các hành vi vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động khoáng sản.

- Xác định mức độ ảnh hưởng xấu tới môi trường (ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường) trong hoạt động khoáng sản.

- Buộc bên vi phạm chịu trách nhiệm vật chất trong việc bảo vệ môi trường và bồi thường thiệt hại trong hoạt động khoáng sản.

- Cơ quan có thẩm quyền phải nhanh chóng chỉ đạo tổ chức, cá nhân liên quan và các lực lượng cần thiết khác để khôi phục thực trạng môi trường trong các tranh chấp mà hậu quả môi trường xảy ra trong thực tế, đình chỉ các hành vi vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động khoáng sản và xử lí nghiêm khắc theo quy định của pháp luật.

1.2.2. Nghĩa vụ bảo vệ môi trường của các tổ chức, cá nhân trong hoạt động khoáng sản

Bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản là nghĩa vụ của mọi tổ chức, cá nhân song đối với các tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động khoáng sản thì điều này càng được đặt ra một cách kiên quyết hơn vì họ là những người có khả năng gây ảnh

356

hưởng trực tiếp và rất lớn tới chất lượng môi trường. Hiệu quả công tác kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản phụ thuộc rất nhiều vào kết quả thực hiện nghĩa vụ bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản của các chủ thể tiến hành hoạt động khoáng sản. Nghĩa vụ này được quy định trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau như: Luật khoáng sản năm 2010, Luật bảo vệ môi trường năm 2014 (Điều 38). Cụ thể:

- Tổ chức, cá nhân hoạt động khoáng sản sử dụng công nghệ, thiết bị, vật liệu, thân thiện với môi trường, thực hiện giải pháp ngăn ngừa, giảm thiểu tác động xấu đến môi trường và cải tạo, phục hồi môi trường theo quy định của pháp luật.

- Tổ chức, cá nhân hoạt động khoáng sản phải thực hiện các giải pháp và chịu mọi chi phí bảo vệ, cải tạo, phục hồi môi trường. Giải pháp, chi phí bảo vệ, cải tạo, phục hồi môi trường phải được xác định trong dự án đầu tư, báo cáo đánh giá tác động môi trường, bản cam kết bảo vệ môi trường được cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

- Trước khi tiến hành khai thác khoáng sản, tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản phải kí quỹ cải tạo, phục hồi môi trường theo quy định. Tổ chức, cá nhân được phép khai thác khoáng sản phải kí quỹ tại một ngân hàng Việt Nam hoặc một ngân hàng nước ngoài được phép hoạt động tại Việt Nam để bảo đảm cho việc phục hồi môi trường, môi sinh và đất đai. Mức tiền kí quỹ để phục hồi môi trường và đất đai căn cứ vào quy trình, tiến độ khai thác, phục hồi và dự toán chi phí phục hồi xác định trong báo cáo nghiên cứu khả thi, thiết kế mỏ và báo cáo đánh giá tác động môi trường đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền thẩm định và chấp thuận. Mức kí quỹ và thủ tục đăng kí, quản lý, sử dụng tiền kí quỹ do Bộ tài chính, Bộ công thương, Bộ tài nguyên và môi trường phối hợp quy định.

hưởng trực tiếp và rất lớn tới chất lượng môi trường. Hiệu quả công tác kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản phụ thuộc rất nhiều vào kết quả thực hiện nghĩa vụ bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản của các chủ thể tiến hành hoạt động khoáng sản. Nghĩa vụ này được quy định trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau như: Luật khoáng sản năm 2010, Luật bảo vệ môi trường năm 2014 (Điều 38). Cụ thể:

- Tổ chức, cá nhân hoạt động khoáng sản sử dụng công nghệ, thiết bị, vật liệu, thân thiện với môi trường, thực hiện giải pháp ngăn ngừa, giảm thiểu tác động xấu đến môi trường và cải tạo, phục hồi môi trường theo quy định của pháp luật.

- Tổ chức, cá nhân hoạt động khoáng sản phải thực hiện các giải pháp và chịu mọi chi phí bảo vệ, cải tạo, phục hồi môi trường. Giải pháp, chi phí bảo vệ, cải tạo, phục hồi môi trường phải được xác định trong dự án đầu tư, báo cáo đánh giá tác động môi trường, bản cam kết bảo vệ môi trường được cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

- Trước khi tiến hành khai thác khoáng sản, tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản phải kí quỹ cải tạo, phục hồi môi trường theo quy định. Tổ chức, cá nhân được phép khai thác khoáng sản phải kí quỹ tại một ngân hàng Việt Nam hoặc một ngân hàng nước ngoài được phép hoạt động tại Việt Nam để bảo đảm cho việc phục hồi môi trường, môi sinh và đất đai. Mức tiền kí quỹ để phục hồi môi trường và đất đai căn cứ vào quy trình, tiến độ khai thác, phục hồi và dự toán chi phí phục hồi xác định trong báo cáo nghiên cứu khả thi, thiết kế mỏ và báo cáo đánh giá tác động môi trường đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền thẩm định và chấp thuận. Mức kí quỹ và thủ tục đăng kí, quản lý, sử dụng tiền kí quỹ do Bộ tài chính, Bộ công thương, Bộ tài nguyên và môi trường phối hợp quy định.

357

- Tổ chức, cá nhân có khai thác một số khoáng sản phải nộp phí bảo vệ môi trường để bảo đảm trách nhiệm bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản. Việc thu phí về bảo vệ, phục hồi môi trường, môi sinh và đất đai từ các tổ chức, cá nhân hoạt động khoáng sản (đặc biệt là việc kí quỹ tại ngân hàng để bảo đảm phục hồi môi trường, môi sinh và đất đai) là hoàn toàn hợp lí, bảo đảm cho các thiệt hại về môi trường được khắc phục nhanh nhất. Mặt khác, phục hồi môi trường, môi sinh và đất đai trong hoạt động khoáng sản có tác động trực tiếp tới lợi ích kinh tế của các chủ thể hoạt động khoáng sản, buộc họ phải có ý thức tự giác bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản, hạn chế tới mức tối đa các tác động xấu tới môi trường và con người.

- Tổ chức, cá nhân được phép khai thác, chế biến khoáng sản có trách nhiệm kết hợp yêu cầu của hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản với việc xây dựng cơ sở hạ tầng, bảo vệ, phục hồi môi trường, môi sinh và đất đai tại địa phương theo báo cáo nghiên cứu khả thi đã được chấp thuận, ưu tiên thu hút lao động địa phương vào hoạt động khoáng sản và các dịch vụ liên quan.

- Đặc biệt các tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động khoáng sản có kế hoạch phòng chống sự cố môi trường trong hoạt động khoáng sản, chuẩn bị cơ sở vật chất, phòng chống các sự cố cháy, nổ, sập hầm lò trong hoạt động khoáng sản để bảo vệ tốt nhất sức khoẻ người lao động và nhân dân vùng địa phương.

- Tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động khoáng sản có trách nhiệm bồi thường thiệt hại do hoạt động khoáng sản gây ra và thực hiện các biện pháp an toàn lao động, vệ sinh lao động để bảo vệ sức khoẻ người lao động.

1.3. Xử lí vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản

Vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động khoáng sản là

- Tổ chức, cá nhân có khai thác một số khoáng sản phải nộp phí bảo vệ môi trường để bảo đảm trách nhiệm bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản. Việc thu phí về bảo vệ, phục hồi môi trường, môi sinh và đất đai từ các tổ chức, cá nhân hoạt động khoáng sản (đặc biệt là việc kí quỹ tại ngân hàng để bảo đảm phục hồi môi trường, môi sinh và đất đai) là hoàn toàn hợp lí, bảo đảm cho các thiệt hại về môi trường được khắc phục nhanh nhất. Mặt khác, phục hồi môi trường, môi sinh và đất đai trong hoạt động khoáng sản có tác động trực tiếp tới lợi ích kinh tế của các chủ thể hoạt động khoáng sản, buộc họ phải có ý thức tự giác bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản, hạn chế tới mức tối đa các tác động xấu tới môi trường và con người.

- Tổ chức, cá nhân được phép khai thác, chế biến khoáng sản có trách nhiệm kết hợp yêu cầu của hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản với việc xây dựng cơ sở hạ tầng, bảo vệ, phục hồi môi trường, môi sinh và đất đai tại địa phương theo báo cáo nghiên cứu khả thi đã được chấp thuận, ưu tiên thu hút lao động địa phương vào hoạt động khoáng sản và các dịch vụ liên quan.

- Đặc biệt các tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động khoáng sản có kế hoạch phòng chống sự cố môi trường trong hoạt động khoáng sản, chuẩn bị cơ sở vật chất, phòng chống các sự cố cháy, nổ, sập hầm lò trong hoạt động khoáng sản để bảo vệ tốt nhất sức khoẻ người lao động và nhân dân vùng địa phương.

- Tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động khoáng sản có trách nhiệm bồi thường thiệt hại do hoạt động khoáng sản gây ra và thực hiện các biện pháp an toàn lao động, vệ sinh lao động để bảo vệ sức khoẻ người lao động.

1.3. Xử lí vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản

Vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động khoáng sản là

358

các hành vi trái pháp luật, có lỗi, do chủ thể thực hiên hoạt động khoáng sản gây ra, xâm hại các quan hệ xã hội được pháp luật môi trường bảo vệ và thường gây hậu quả ô nhiễm, suy thoái môi trường.

Vi phạm pháp luật trong hoạt động khoáng sản do các tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động khoáng sản gây ra và thường gây ảnh hưởng xấu tới nhiều thành phần môi trường khác nhau như: nước, đất, không khí, âm thanh, ánh sáng... Việc xử lí vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động khoáng sản một mặt nhằm bảo vệ các thành phần môi trường trong hoạt động khoáng sản, mặt khác phải bảo đảm khai thác, sử dụng hợp lí, tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên khoáng sản.

Vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động khoáng sản có thể bị xử lí ở các dạng trách nhiệm pháp lí sau:

- Trách nhiệm hành chính: áp dụng với hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường do tổ chức, cá nhân hoạt động khoáng sản thực hiện một cách cố ý hoặc vô ý mà không phải là tội phạm và theo quy định của Luật xử lí vi phạm hành chính năm 2012 và Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, Nghị định của Chính phủ số 142/2013/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản thì phải bị xử lí. Vi phạm hành chính về bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản rất đa dạng, có thể là xả thải chất thải vượt quá quy chuẩn, gây ô nhiễm môi trường, vi phạm các quy định về đánh giá tác động môi trường, thông tin môi trường, ứng phó sự cố môi trường... Những hành vi đó bị xử phạt hành chính theo Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP, Nghị định của Chính phủ số 142/2013/NĐ-CP.

- Trách nhiệm hình sự: Các tổ chức, cá nhân hoạt động khoáng sản thường dẫn tới gây ô nhiễm môi trường đất, nước, không khí hoặc huỷ hoại tài nguyên rừng, huỷ hoại khu bảo tồn thiên nhiên.

các hành vi trái pháp luật, có lỗi, do chủ thể thực hiên hoạt động khoáng sản gây ra, xâm hại các quan hệ xã hội được pháp luật môi trường bảo vệ và thường gây hậu quả ô nhiễm, suy thoái môi trường.

Vi phạm pháp luật trong hoạt động khoáng sản do các tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động khoáng sản gây ra và thường gây ảnh hưởng xấu tới nhiều thành phần môi trường khác nhau như: nước, đất, không khí, âm thanh, ánh sáng... Việc xử lí vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động khoáng sản một mặt nhằm bảo vệ các thành phần môi trường trong hoạt động khoáng sản, mặt khác phải bảo đảm khai thác, sử dụng hợp lí, tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên khoáng sản.

Vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động khoáng sản có thể bị xử lí ở các dạng trách nhiệm pháp lí sau:

- Trách nhiệm hành chính: áp dụng với hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường do tổ chức, cá nhân hoạt động khoáng sản thực hiện một cách cố ý hoặc vô ý mà không phải là tội phạm và theo quy định của Luật xử lí vi phạm hành chính năm 2012 và Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, Nghị định của Chính phủ số 142/2013/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản thì phải bị xử lí. Vi phạm hành chính về bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản rất đa dạng, có thể là xả thải chất thải vượt quá quy chuẩn, gây ô nhiễm môi trường, vi phạm các quy định về đánh giá tác động môi trường, thông tin môi trường, ứng phó sự cố môi trường... Những hành vi đó bị xử phạt hành chính theo Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP, Nghị định của Chính phủ số 142/2013/NĐ-CP.

- Trách nhiệm hình sự: Các tổ chức, cá nhân hoạt động khoáng sản thường dẫn tới gây ô nhiễm môi trường đất, nước, không khí hoặc huỷ hoại tài nguyên rừng, huỷ hoại khu bảo tồn thiên nhiên.

359

Những hành vi đó nếu gây hậu quả nghiêm trọng và có đủ yếu tố cấu thành tội phạm thì sẽ bị xử lí hình sự theo quy định ở các điều 182, 189, 190, 191 Bộ luật hình sự năm 1999, sửa đổi bổ sung năm 2009.

- Trách nhiệm dân sự: áp dụng theo các quy định của Bộ luật dân sự năm 2005; Luật khoáng sản năm 2010. Chủ thể vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động khoáng sản phải chịu trách nhiệm dân sự bằng cách bồi thường thiệt hại cho người bị thiệt hại và chịu mọi chi phí khôi phục hiện trạng môi trường.

II. KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG TRONG HOẠT ĐỘNG DẦU KHÍ

2.1. Các khái niệm pháp lí về hoạt động dầu khí và sự cần thiết bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí

Dầu khí cũng là một loại khoáng sản, tuy nhiên do vị trí đặc biệt quan trọng của hoạt động dầu khí đối với nền kinh tế quốc dân cũng như sự tác động, ảnh hưởng rất lớn của hoạt động này tới vấn đề môi trường mà pháp luật có những quy định riêng về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí.

"Hoạt động dầu khí" là hoạt động tìm kiếm, thăm dò, phát triển mỏ và khai thác dầu khí, kể cả hoạt động phục vụ trực tiếp (khoản 4 Điều 3 Luật dầu khí sửa đổi, bổ sung năm 2008). Những hoạt động được đề cập trong hoạt động dầu khí bao gồm: Hoạt động tìm kiếm thăm dò dầu khí; hoạt động phát triển mỏ; khai thác dầu khí; chế biến dầu khí; dịch vụ dầu khí (các khái niệm liên quan xem Điều 3 Luật dầu khí sửa đổi, bổ sung năm 2008).

Hoạt động dầu khí giữ vai trò vô cùng quan trọng trong nền kinh tế quốc dân song cũng gây ra những hậu quả rất lớn đối với môi trường. Theo báo cáo hiện trạng môi trường Việt Nam hàng năm thì hoạt động dầu khí đã gây ô nhiễm khá nghiêm trọng môi trường nước biển. Đặc biệt là các sự cố tràn dầu xảy ra thường

Những hành vi đó nếu gây hậu quả nghiêm trọng và có đủ yếu tố cấu thành tội phạm thì sẽ bị xử lí hình sự theo quy định ở các điều 182, 189, 190, 191 Bộ luật hình sự năm 1999, sửa đổi bổ sung năm 2009.

- Trách nhiệm dân sự: áp dụng theo các quy định của Bộ luật dân sự năm 2005; Luật khoáng sản năm 2010. Chủ thể vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động khoáng sản phải chịu trách nhiệm dân sự bằng cách bồi thường thiệt hại cho người bị thiệt hại và chịu mọi chi phí khôi phục hiện trạng môi trường.

II. KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG TRONG HOẠT ĐỘNG DẦU KHÍ

2.1. Các khái niệm pháp lí về hoạt động dầu khí và sự cần thiết bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí

Dầu khí cũng là một loại khoáng sản, tuy nhiên do vị trí đặc biệt quan trọng của hoạt động dầu khí đối với nền kinh tế quốc dân cũng như sự tác động, ảnh hưởng rất lớn của hoạt động này tới vấn đề môi trường mà pháp luật có những quy định riêng về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí.

"Hoạt động dầu khí" là hoạt động tìm kiếm, thăm dò, phát triển mỏ và khai thác dầu khí, kể cả hoạt động phục vụ trực tiếp (khoản 4 Điều 3 Luật dầu khí sửa đổi, bổ sung năm 2008). Những hoạt động được đề cập trong hoạt động dầu khí bao gồm: Hoạt động tìm kiếm thăm dò dầu khí; hoạt động phát triển mỏ; khai thác dầu khí; chế biến dầu khí; dịch vụ dầu khí (các khái niệm liên quan xem Điều 3 Luật dầu khí sửa đổi, bổ sung năm 2008).

Hoạt động dầu khí giữ vai trò vô cùng quan trọng trong nền kinh tế quốc dân song cũng gây ra những hậu quả rất lớn đối với môi trường. Theo báo cáo hiện trạng môi trường Việt Nam hàng năm thì hoạt động dầu khí đã gây ô nhiễm khá nghiêm trọng môi trường nước biển. Đặc biệt là các sự cố tràn dầu xảy ra thường

360

xuyên dã gây ảnh hưởng rất xấu tới sự tồn tại và phát triển của các hệ sinh thái biển. Theo Báo cáo hiện trạng môi trường Việt Nam 2001, năm 1997 dã xảy ra 4 vụ tràn dầu, năm 1998 có 6 vụ, 1999 có 10 vụ. Gần đây, từ cuối năm 2004 đến hết năm 2005 dã xảy ra 5 vụ. Những vụ tràn dầu này tác động xấu tới sự tồn tại phát triển của các loài thuỷ sản, chất lượng nước biển cũng như nguồn nước nuôi trồng thuỷ sản, làm muối và sản xuất nông nghiệp của người dân nơi xảy ra sự cố. Trước tình trạng hoạt động dầu khí gây ô nhiễm môi trường khá nghiêm trọng như hiện nay thì kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động dầu khí là đòi hỏi tất yếu. Kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động dầu khí được thực hiện bằng nhiều biện pháp khác nhau nhưng không thể thiếu bộ pháp luật. Pháp luật quy định rõ các quyền và nghĩa vụ bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

2.2. Nội dung cơ bản của pháp luật về kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động dầu khí

Kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động dầu khí được quy định trong các văn bản pháp luật như Luật bảo vệ môi trường năm 2014 (Điều 38), Luật dầu khí sửa đổi, bổ sung năm 2008, Nghị định của Chính phủ số 115/2009/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung Nghị định số 48/2000/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật dầu khí, Nghị định của Chính phủ số 97/2013/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực dầu khí v.v..

2.2.1. Nghĩa vụ của Nhà nước

* Xây dựng và tổ chức thực hiện hệ thống tiêu chuẩn môi trường trong hoạt động dầu khí

Tiêu chuẩn môi trường trong hoạt động dầu khí là những chuẩn mực, giới hạn cho phép, được quy định dùng làm căn cứ để quản lí môi trường trong hoạt động dầu khí. Những chuẩn mực, giới hạn

xuyên dã gây ảnh hưởng rất xấu tới sự tồn tại và phát triển của các hệ sinh thái biển. Theo Báo cáo hiện trạng môi trường Việt Nam 2001, năm 1997 dã xảy ra 4 vụ tràn dầu, năm 1998 có 6 vụ, 1999 có 10 vụ. Gần đây, từ cuối năm 2004 đến hết năm 2005 dã xảy ra 5 vụ. Những vụ tràn dầu này tác động xấu tới sự tồn tại phát triển của các loài thuỷ sản, chất lượng nước biển cũng như nguồn nước nuôi trồng thuỷ sản, làm muối và sản xuất nông nghiệp của người dân nơi xảy ra sự cố. Trước tình trạng hoạt động dầu khí gây ô nhiễm môi trường khá nghiêm trọng như hiện nay thì kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động dầu khí là đòi hỏi tất yếu. Kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động dầu khí được thực hiện bằng nhiều biện pháp khác nhau nhưng không thể thiếu bộ pháp luật. Pháp luật quy định rõ các quyền và nghĩa vụ bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

2.2. Nội dung cơ bản của pháp luật về kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động dầu khí

Kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động dầu khí được quy định trong các văn bản pháp luật như Luật bảo vệ môi trường năm 2014 (Điều 38), Luật dầu khí sửa đổi, bổ sung năm 2008, Nghị định của Chính phủ số 115/2009/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung Nghị định số 48/2000/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật dầu khí, Nghị định của Chính phủ số 97/2013/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực dầu khí v.v..

2.2.1. Nghĩa vụ của Nhà nước

* Xây dựng và tổ chức thực hiện hệ thống tiêu chuẩn môi trường trong hoạt động dầu khí

Tiêu chuẩn môi trường trong hoạt động dầu khí là những chuẩn mực, giới hạn cho phép, được quy định dùng làm căn cứ để quản lí môi trường trong hoạt động dầu khí. Những chuẩn mực, giới hạn

361

đó chính là ranh giới về sự tác động của hoạt động dầu khí tới các thành phần môi trường. Ranh giới đó được xác định mức độ cụ thể mà hoạt động dầu khí được phép tác động tới các thành phần môi trường, ví dụ như mức độ xả chất thải sinh hoạt, chất thải sản xuất vào nước biển, mức độ xả khói, bụi vào không khí, giới hạn sử dụng chất phân tán dầu trong nước biển khi có sự cố tràn dầu…

Những năm gần đây, xác định rõ vai trò của tiêu chuẩn môi trường trong hoạt động quản lí nhà nước về môi trường, Nhà nước ta đã xây dựng được hệ thống tiêu chuẩn môi trường khá đồng bộ trong đó có các tiêu chuẩn môi trường liên quan tới hoạt động dầu khí. Điển hình là các tiêu chuẩn môi trường được quy định trong Luật tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật của Quốc hội nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam số 68/2006/QH11 ngày 29/6/2006, Quyết định của Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường số 16/2008/QĐ-BTNMT ngày 31/12/2008 về việc ban hành Quy chuẩn quốc gia về môi trường. Đây là các căn cứ khoa học - pháp lí đặc biệt quan trọng làm cơ sở cho việc kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động dầu khí.

* Xây dựng kế hoạch quốc gia về ứng phó sự cố tràn dầu trong hoạt động dầu khí

Hoạt động dầu khí luôn có nguy cơ gây ra những sự cố có ảnh hưởng rất xấu tới môi trường mà trong đó sự cố tràn dầu là một điển hình. Để việc quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường đối với hoạt động dầu khí đạt kết quả cao nhất, xét ở góc độ bảo vệ môi trường, Nhà nước cần xây dựng các kế hoạch để ứng phó sự cố tràn dầu. Kế hoạch này bảo đảm cho Nhà nước có thể huy động nhân lực, vật tư, phương tiện một cách nhanh chóng, hợp lí nhất khi có sự cố tràn dầu xảy ra.

Ngày 29/8/2001, Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu đầu tiên của Việt Nam đã được Chính phủ phê duyệt theo Quyết

đó chính là ranh giới về sự tác động của hoạt động dầu khí tới các thành phần môi trường. Ranh giới đó được xác định mức độ cụ thể mà hoạt động dầu khí được phép tác động tới các thành phần môi trường, ví dụ như mức độ xả chất thải sinh hoạt, chất thải sản xuất vào nước biển, mức độ xả khói, bụi vào không khí, giới hạn sử dụng chất phân tán dầu trong nước biển khi có sự cố tràn dầu…

Những năm gần đây, xác định rõ vai trò của tiêu chuẩn môi trường trong hoạt động quản lí nhà nước về môi trường, Nhà nước ta đã xây dựng được hệ thống tiêu chuẩn môi trường khá đồng bộ trong đó có các tiêu chuẩn môi trường liên quan tới hoạt động dầu khí. Điển hình là các tiêu chuẩn môi trường được quy định trong Luật tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật của Quốc hội nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam số 68/2006/QH11 ngày 29/6/2006, Quyết định của Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường số 16/2008/QĐ-BTNMT ngày 31/12/2008 về việc ban hành Quy chuẩn quốc gia về môi trường. Đây là các căn cứ khoa học - pháp lí đặc biệt quan trọng làm cơ sở cho việc kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động dầu khí.

* Xây dựng kế hoạch quốc gia về ứng phó sự cố tràn dầu trong hoạt động dầu khí

Hoạt động dầu khí luôn có nguy cơ gây ra những sự cố có ảnh hưởng rất xấu tới môi trường mà trong đó sự cố tràn dầu là một điển hình. Để việc quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường đối với hoạt động dầu khí đạt kết quả cao nhất, xét ở góc độ bảo vệ môi trường, Nhà nước cần xây dựng các kế hoạch để ứng phó sự cố tràn dầu. Kế hoạch này bảo đảm cho Nhà nước có thể huy động nhân lực, vật tư, phương tiện một cách nhanh chóng, hợp lí nhất khi có sự cố tràn dầu xảy ra.

Ngày 29/8/2001, Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu đầu tiên của Việt Nam đã được Chính phủ phê duyệt theo Quyết

362

định của Thủ tướng Chính phủ số 129/2001/QĐ-TTg. Tiếp đến là Quy chế hoạt động ứng phó sự cố tràn dầu (được ban hành kèm theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 103/2005/QĐ-TTg ngày 12/5/2005). Theo đó, việc ứng phó sự cố tràn dầu được xác định trên cơ sở phân chia toàn bộ vùng biển nước ta thành ba khu vực như sau:

- Khu vực miền Bắc bao gồm toàn bộ các tỉnh, thành phố miền Bắc tới hết tỉnh Quảng Bình; toàn bộ vùng biển khu vực vịnh Bắc Bộ thuộc phạm vi ứng phó sự cố tràn dầu đến vĩ tuyến 17^{0}10’N.

- Khu vực miền Trung bao gồm toàn bộ các tỉnh, thành phố miền Trung từ tỉnh Quảng Trị tới hầu hết tỉnh Bình Thuận, toàn bộ vùng biển thuộc phạm vi ứng phó sự cố tràn dầu từ vĩ tuyến 17^{0}10’N đến vĩ tuyến 11^{0}20’N.

- Khu vực miền Nam bao gồm toàn bộ các tỉnh, thành phố miền Nam từ tỉnh Ninh Thuận đến hết tỉnh Cà Mau, Kiên Giang; toàn bộ vùng biển từ vĩ tuyến 11^{0}20’N về phía Nam đến hết phạm vi ứng phó sự cố tràn dầu của kế hoạch quốc gia này.

Khi xảy ra sự cố tràn đầu, với tư cách là chủ thể quản lí nhà nước về môi trường trong hoạt động dầu khí, các cơ quan quản lí nhà nước có thẩm quyền phải chỉ đạo khắc phục sự cố tràn dầu nhanh chóng, kịp thời: Trước hết phải tìm mọi biện pháp cứu người bị nạn ra khỏi vùng nguy hiểm; không cho dầu từ nguồn gây ô nhiễm do sự cố tiếp tục tràn ra môi trường xung quanh; trường hợp tai nạn đâm va tàu chở dầu hoặc vỡ kho chứa dầu cần nhanh chóng bằng mọi biện pháp san dầu và di chuyển đến nơi an toàn; trường hợp dầu tràn ra ngoài khơi xa bờ có thể xem xét dùng chất phân tán dầu nhằm ngăn không cho dầu có khả năng loang và gây ô nhiễm, đặc biệt là ở các vùng cửa sông là các khu vực nhạy cảm cần được ưu tiên bảo vệ môi trường hoặc dùng chất phân tán phải được sự đồng ý của Bộ tài nguyên và môi trường; chỉ đạo các

định của Thủ tướng Chính phủ số 129/2001/QĐ-TTg. Tiếp đến là Quy chế hoạt động ứng phó sự cố tràn dầu (được ban hành kèm theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 103/2005/QĐ-TTg ngày 12/5/2005). Theo đó, việc ứng phó sự cố tràn dầu được xác định trên cơ sở phân chia toàn bộ vùng biển nước ta thành ba khu vực như sau:

- Khu vực miền Bắc bao gồm toàn bộ các tỉnh, thành phố miền Bắc tới hết tỉnh Quảng Bình; toàn bộ vùng biển khu vực vịnh Bắc Bộ thuộc phạm vi ứng phó sự cố tràn dầu đến vĩ tuyến 17^{0}10’N.

- Khu vực miền Trung bao gồm toàn bộ các tỉnh, thành phố miền Trung từ tỉnh Quảng Trị tới hầu hết tỉnh Bình Thuận, toàn bộ vùng biển thuộc phạm vi ứng phó sự cố tràn dầu từ vĩ tuyến 17^{0}10’N đến vĩ tuyến 11^{0}20’N.

- Khu vực miền Nam bao gồm toàn bộ các tỉnh, thành phố miền Nam từ tỉnh Ninh Thuận đến hết tỉnh Cà Mau, Kiên Giang; toàn bộ vùng biển từ vĩ tuyến 11^{0}20’N về phía Nam đến hết phạm vi ứng phó sự cố tràn dầu của kế hoạch quốc gia này.

Khi xảy ra sự cố tràn đầu, với tư cách là chủ thể quản lí nhà nước về môi trường trong hoạt động dầu khí, các cơ quan quản lí nhà nước có thẩm quyền phải chỉ đạo khắc phục sự cố tràn dầu nhanh chóng, kịp thời: Trước hết phải tìm mọi biện pháp cứu người bị nạn ra khỏi vùng nguy hiểm; không cho dầu từ nguồn gây ô nhiễm do sự cố tiếp tục tràn ra môi trường xung quanh; trường hợp tai nạn đâm va tàu chở dầu hoặc vỡ kho chứa dầu cần nhanh chóng bằng mọi biện pháp san dầu và di chuyển đến nơi an toàn; trường hợp dầu tràn ra ngoài khơi xa bờ có thể xem xét dùng chất phân tán dầu nhằm ngăn không cho dầu có khả năng loang và gây ô nhiễm, đặc biệt là ở các vùng cửa sông là các khu vực nhạy cảm cần được ưu tiên bảo vệ môi trường hoặc dùng chất phân tán phải được sự đồng ý của Bộ tài nguyên và môi trường; chỉ đạo các

363

lực lượng nhanh chóng bằng mọi biện pháp tổ chức thu gom váng dầu, cặn dầu làm sạch bờ biển; sự cố tràn dầu xảy ra ở địa phương nào thì uỷ ban nhân dân địa phương đó chỉ đạo thực hiện, chính quyền địa phương cần huy động mọi lực lượng vũ trang, cảnh sát, phòng cháy chữa cháy... tham gia ứng cứu. Cơ quan đầu mối giúp chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố chỉ đạo ứng phó sự cố tràn dầu là sở tài nguyên - môi trường tại địa phương.

Trường hợp sự cố vượt quá khả năng khắc phục của tỉnh, thành phố thì Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường phối hợp với thủ trưởng các cơ quan liên quan quyết định áp dụng biện pháp khắc phục và báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

Trường hợp sự cố tràn dầu ở quy mô lớn mang tính chất và phạm vi khu vực, liên tỉnh, Bộ tài nguyên và môi trường sẽ phối hợp với các ngành liên quan xin phép Thủ tướng Chính phủ đề nghị các đơn vị, tổ chức quốc tế về ứng phó tràn dầu trong khu vực vào Việt Nam giúp đỡ ứng phó và xử lí sự cố.

* Định kì đánh giá hiện trạng môi trường trong hoạt động dầu khí

Xét dưới góc độ quản lí nhà nước, đây là quá trình hoạt động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm đánh giá, dự báo hiện trạng về các thành phần môi trường trước sự ảnh hưởng của hoạt động dầu khí, xem xét vai trò của các cơ quan quản lí nhà nước trong việc giám sát sự ảnh hưởng của hoạt động dầu khí đối với môi trường, từ đó có các chính sách, kế hoạch bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí được hợp lí nhất.

Định kì đánh giá hiện trạng môi trường trong hoạt động dầu khí có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với hiệu quả của công tác quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí nói riêng, bảo vệ môi trường nói chung.

- Hoạt động này cung cấp các tư liệu khoa học về hiện trạng các thành phần môi trường trong hoạt động dầu khí cũng như sự

lực lượng nhanh chóng bằng mọi biện pháp tổ chức thu gom váng dầu, cặn dầu làm sạch bờ biển; sự cố tràn dầu xảy ra ở địa phương nào thì uỷ ban nhân dân địa phương đó chỉ đạo thực hiện, chính quyền địa phương cần huy động mọi lực lượng vũ trang, cảnh sát, phòng cháy chữa cháy... tham gia ứng cứu. Cơ quan đầu mối giúp chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố chỉ đạo ứng phó sự cố tràn dầu là sở tài nguyên - môi trường tại địa phương.

Trường hợp sự cố vượt quá khả năng khắc phục của tỉnh, thành phố thì Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường phối hợp với thủ trưởng các cơ quan liên quan quyết định áp dụng biện pháp khắc phục và báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

Trường hợp sự cố tràn dầu ở quy mô lớn mang tính chất và phạm vi khu vực, liên tỉnh, Bộ tài nguyên và môi trường sẽ phối hợp với các ngành liên quan xin phép Thủ tướng Chính phủ đề nghị các đơn vị, tổ chức quốc tế về ứng phó tràn dầu trong khu vực vào Việt Nam giúp đỡ ứng phó và xử lí sự cố.

* Định kì đánh giá hiện trạng môi trường trong hoạt động dầu khí

Xét dưới góc độ quản lí nhà nước, đây là quá trình hoạt động của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm đánh giá, dự báo hiện trạng về các thành phần môi trường trước sự ảnh hưởng của hoạt động dầu khí, xem xét vai trò của các cơ quan quản lí nhà nước trong việc giám sát sự ảnh hưởng của hoạt động dầu khí đối với môi trường, từ đó có các chính sách, kế hoạch bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí được hợp lí nhất.

Định kì đánh giá hiện trạng môi trường trong hoạt động dầu khí có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với hiệu quả của công tác quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí nói riêng, bảo vệ môi trường nói chung.

- Hoạt động này cung cấp các tư liệu khoa học về hiện trạng các thành phần môi trường trong hoạt động dầu khí cũng như sự

364

tác động, ảnh hưởng của các hoạt động dầu khí đối với môi trường. Dựa vào các tư liệu này, cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định được mức độ ảnh hưởng của hoạt động dầu khí tới chất lượng môi trường, xác định các chính sách, các giải pháp để hạn chế tới mức thấp nhất tác động xấu tới môi trường của hoạt động dầu khí, góp phần bảo vệ môi trường được hiệu quả hơn.

- Mặt khác, dựa vào các số liệu thu được từ hoạt động đánh giá hiện trạng môi trường mà cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể xác định được thực trạng công tác quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí để từ đó có giải pháp kiện toàn, nâng cao hiệu quả của nó. Định kì đánh giá hiện trạng môi trường trong hoạt động dầu khí còn cung cấp những tư liệu khoa học cần thiết làm cơ sở cho việc giải quyết những tranh chấp về môi trường trong hoạt động dầu khí, bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của con người.

* Thanh tra và xử lí vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí

Thanh tra việc thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí là quá trình hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm xác định các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí (chủ thể vi phạm, nguyên nhân vi phạm, hậu quả của hành vi vi phạm...) để từ đó các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lí các hành vi vi phạm này bảo đảm hiệu lực của pháp luật trên thực tế đồng thời phát hiện những bất cập của pháp luật hiện hành, góp phần hoàn thiện pháp luật.

Trong quá trình thanh tra, đoàn thanh tra hoặc thanh tra viên chuyên ngành về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí thực hiện chức năng thanh tra với các nội dung sau: Kiểm tra các loại giấy phép, giấy chứng nhận và tài liệu liên quan tới phòng chống ô nhiễm môi trường; kiểm tra sổ ghi chép các hoạt động về quản lí

tác động, ảnh hưởng của các hoạt động dầu khí đối với môi trường. Dựa vào các tư liệu này, cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác định được mức độ ảnh hưởng của hoạt động dầu khí tới chất lượng môi trường, xác định các chính sách, các giải pháp để hạn chế tới mức thấp nhất tác động xấu tới môi trường của hoạt động dầu khí, góp phần bảo vệ môi trường được hiệu quả hơn.

- Mặt khác, dựa vào các số liệu thu được từ hoạt động đánh giá hiện trạng môi trường mà cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể xác định được thực trạng công tác quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí để từ đó có giải pháp kiện toàn, nâng cao hiệu quả của nó. Định kì đánh giá hiện trạng môi trường trong hoạt động dầu khí còn cung cấp những tư liệu khoa học cần thiết làm cơ sở cho việc giải quyết những tranh chấp về môi trường trong hoạt động dầu khí, bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của con người.

* Thanh tra và xử lí vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí

Thanh tra việc thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí là quá trình hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm xác định các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí (chủ thể vi phạm, nguyên nhân vi phạm, hậu quả của hành vi vi phạm...) để từ đó các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lí các hành vi vi phạm này bảo đảm hiệu lực của pháp luật trên thực tế đồng thời phát hiện những bất cập của pháp luật hiện hành, góp phần hoàn thiện pháp luật.

Trong quá trình thanh tra, đoàn thanh tra hoặc thanh tra viên chuyên ngành về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí thực hiện chức năng thanh tra với các nội dung sau: Kiểm tra các loại giấy phép, giấy chứng nhận và tài liệu liên quan tới phòng chống ô nhiễm môi trường; kiểm tra sổ ghi chép các hoạt động về quản lí

365

môi trường, sao chép các tài liệu cần thiết và yêu cầu những người chịu trách nhiệm của tổ chức dầu khí xác nhận sao y bản chính; thanh tra việc bảo quản, sử dụng và tình trạng hoạt động của các trang thiết bị phòng chống ô nhiễm; thu thập các loại mẫu cần thiết có liên quan đến công tác bảo vệ môi trường; thẩm tra các sự việc và thẩm vấn những người có liên quan đến các sự cố môi trường; phát hiện và giải quyết tại chỗ các vấn đề có liên quan hoặc kiến nghị cơ quan quản lí nhà nước về quản lí môi trường giải quyết theo quy định của pháp luật hiện hành; xử phạt theo quy định của pháp luật.

* Giải quyết tranh chấp về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí

Hoạt động dầu khí có thể gây những tác hại rất lớn tới môi trường, từ đó làm ảnh hưởng tới quyền lợi chính đáng của nhiều bộ phận trong xã hội, dẫn tới tranh chấp.

* Tranh chấp về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí là các mâu thuẫn, bất đồng ý kiến giữa các chủ thể (trong đó có ít nhất 1 bên chủ thể là tổ chức dầu khí) khi họ cho rằng các quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm hại do hoạt động dầu khí tác động xấu tới môi trường gây ra).

Trong thực tế, tranh chấp về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí thường phát sinh khi có sự cố môi trường trong hoạt động dầu khí như sự cố tràn dầu, sập giàn khoan, vỡ đường ống dẫn dầu… trong đó chủ yếu là do các sự cố tràn dầu gây ra.

- Khi xảy ra tranh chấp về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí thì vấn đề giải quyết các tranh chấp này là hết sức quan trọng. Hoạt động này không chỉ nhằm bảo vệ, khôi phục quyền lợi của các bên tranh chấp mà còn nhằm bảo vệ môi trường, bảo vệ quyền lợi của cộng đồng nói chung.

môi trường, sao chép các tài liệu cần thiết và yêu cầu những người chịu trách nhiệm của tổ chức dầu khí xác nhận sao y bản chính; thanh tra việc bảo quản, sử dụng và tình trạng hoạt động của các trang thiết bị phòng chống ô nhiễm; thu thập các loại mẫu cần thiết có liên quan đến công tác bảo vệ môi trường; thẩm tra các sự việc và thẩm vấn những người có liên quan đến các sự cố môi trường; phát hiện và giải quyết tại chỗ các vấn đề có liên quan hoặc kiến nghị cơ quan quản lí nhà nước về quản lí môi trường giải quyết theo quy định của pháp luật hiện hành; xử phạt theo quy định của pháp luật.

* Giải quyết tranh chấp về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí

Hoạt động dầu khí có thể gây những tác hại rất lớn tới môi trường, từ đó làm ảnh hưởng tới quyền lợi chính đáng của nhiều bộ phận trong xã hội, dẫn tới tranh chấp.

* Tranh chấp về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí là các mâu thuẫn, bất đồng ý kiến giữa các chủ thể (trong đó có ít nhất 1 bên chủ thể là tổ chức dầu khí) khi họ cho rằng các quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm hại do hoạt động dầu khí tác động xấu tới môi trường gây ra).

Trong thực tế, tranh chấp về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí thường phát sinh khi có sự cố môi trường trong hoạt động dầu khí như sự cố tràn dầu, sập giàn khoan, vỡ đường ống dẫn dầu… trong đó chủ yếu là do các sự cố tràn dầu gây ra.

- Khi xảy ra tranh chấp về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí thì vấn đề giải quyết các tranh chấp này là hết sức quan trọng. Hoạt động này không chỉ nhằm bảo vệ, khôi phục quyền lợi của các bên tranh chấp mà còn nhằm bảo vệ môi trường, bảo vệ quyền lợi của cộng đồng nói chung.

366

Dưới góc độ quản lí nhà nước thì giải quyết tranh chấp về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí là quá trình hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền với các công việc cụ thể như hoà giải, xét xử, phán quyết, tổ chức thi hành phán quyết... nhằm bảo vệ quyền lợi hợp pháp của các bên trong quan hệ tranh chấp về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí cũng như khôi phục bảo vệ môi trường vì lợi ích cộng đồng nói chung có liên quan tới các tranh chấp này.

Để giải quyết tranh chấp về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí có hiệu quả, cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần bảo đảm các nguyên tắc sau trong quá trình giải quyết tranh chấp:

- Nguyên tắc khuyến khích các bên tranh chấp thương lượng, hoà giải.

- Nguyên tắc người gây thiệt hại phải chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại và khôi phục môi trường.

- Nguyên tắc ưu tiên thực hiện nghĩa vụ khôi phục môi trường.

* Quan hệ quốc tế về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí

Nhà nước Việt Nam tham gia các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí. Đây là nội dung quan trọng nhằm xác định các quyền và nghĩa vụ về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí của các quốc gia, các tổ chức quốc tế. Các công ước quốc tế là cơ sở để các quốc gia thực hiện bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí được hiệu quả. Hiện nay, Việt Nam đã tham gia nhiều công ước quốc tế về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí, như Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu biển MARPOL 73/78 (10/11/1990), Công ước quốc tế về Luật biển năm 1982 (14/7/1994), Công ước về trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại do ô nhiễm dầu năm 1992 (17/6/2004)... Việt Nam đã phối hợp thực hiện một số dự án với nước ngoài nghiên cứu môi

Dưới góc độ quản lí nhà nước thì giải quyết tranh chấp về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí là quá trình hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền với các công việc cụ thể như hoà giải, xét xử, phán quyết, tổ chức thi hành phán quyết... nhằm bảo vệ quyền lợi hợp pháp của các bên trong quan hệ tranh chấp về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí cũng như khôi phục bảo vệ môi trường vì lợi ích cộng đồng nói chung có liên quan tới các tranh chấp này.

Để giải quyết tranh chấp về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí có hiệu quả, cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần bảo đảm các nguyên tắc sau trong quá trình giải quyết tranh chấp:

- Nguyên tắc khuyến khích các bên tranh chấp thương lượng, hoà giải.

- Nguyên tắc người gây thiệt hại phải chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại và khôi phục môi trường.

- Nguyên tắc ưu tiên thực hiện nghĩa vụ khôi phục môi trường.

* Quan hệ quốc tế về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí

Nhà nước Việt Nam tham gia các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí. Đây là nội dung quan trọng nhằm xác định các quyền và nghĩa vụ về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí của các quốc gia, các tổ chức quốc tế. Các công ước quốc tế là cơ sở để các quốc gia thực hiện bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí được hiệu quả. Hiện nay, Việt Nam đã tham gia nhiều công ước quốc tế về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí, như Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu biển MARPOL 73/78 (10/11/1990), Công ước quốc tế về Luật biển năm 1982 (14/7/1994), Công ước về trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại do ô nhiễm dầu năm 1992 (17/6/2004)... Việt Nam đã phối hợp thực hiện một số dự án với nước ngoài nghiên cứu môi

367

trường biển Việt Nam, như: Dự án về xây dựng bản đồ các vùng nhạy cảm sự cố tràn dầu (có sự phối hợp của Chính phủ Na Uy); Chương trình khu vực về ngăn ngừa và quản lí ô nhiễm biển tại các biển Đông Á với sự phối hợp với tổ chức GEF/UNDP/IMO; Dự án về chất lượng môi trường, cửa sông, ven biển với sự phối hợp của EU và ASEAN... Ngoài ra sự hợp tác quốc tế của Việt Nam về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí còn được thể hiện ở những nội dung khác như: Tham gia các hội nghị quốc tế về bảo vệ môi trường, trao đổi các thông tin về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí đối với các tổ chức quốc tế và các quốc gia; cùng nhau phối hợp, khắc phục các sự cố tràn dầu trong khu vực; cùng hỗ trợ nguồn tài chính cũng như phương tiện khoa học kĩ thuật để bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí... Đây thực sự là những hoạt động có ảnh hưởng rất quan trọng tới công tác bảo vệ môi trường trong hoạt dộng dầu khí ở Việt Nam cũng như các quốc gia láng giềng.

2.2.2. Nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân

* Nghĩa vụ đánh giá tác động môi trường (ĐTM) trong hoạt động dầu khí

ĐTM trong hoạt động dầu khí là quá trình các chủ thể hoạt động dầu khí phải phân tích, đánh giá, dự báo ảnh hưởng của hoạt động dầu khí tới môi trường đồng thời đề xuất các giải pháp về bảo vệ môi trường trong hoạt động này. ĐTM trong hoạt động dầu khí là một việc làm hết sức quan trọng và cần thiết bởi nó giúp các chủ thể hoạt động dầu khí phân tích, đánh giá, dự báo chính xác tác dộng của hoạt động dầu khí đối với môi trường, từ đó có các giải pháp bảo vệ môi trường phù hợp. Hoạt động này là cơ sở để loại trừ, hạn chế tới mức tối đa tác động xấu tới môi trường trong hoạt động dầu khí, cung cấp tư liệu khoa học cần thiết cho các cơ quan quản lí về môi trường để có thể kiểm soát ô

trường biển Việt Nam, như: Dự án về xây dựng bản đồ các vùng nhạy cảm sự cố tràn dầu (có sự phối hợp của Chính phủ Na Uy); Chương trình khu vực về ngăn ngừa và quản lí ô nhiễm biển tại các biển Đông Á với sự phối hợp với tổ chức GEF/UNDP/IMO; Dự án về chất lượng môi trường, cửa sông, ven biển với sự phối hợp của EU và ASEAN... Ngoài ra sự hợp tác quốc tế của Việt Nam về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí còn được thể hiện ở những nội dung khác như: Tham gia các hội nghị quốc tế về bảo vệ môi trường, trao đổi các thông tin về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí đối với các tổ chức quốc tế và các quốc gia; cùng nhau phối hợp, khắc phục các sự cố tràn dầu trong khu vực; cùng hỗ trợ nguồn tài chính cũng như phương tiện khoa học kĩ thuật để bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí... Đây thực sự là những hoạt động có ảnh hưởng rất quan trọng tới công tác bảo vệ môi trường trong hoạt dộng dầu khí ở Việt Nam cũng như các quốc gia láng giềng.

2.2.2. Nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân

* Nghĩa vụ đánh giá tác động môi trường (ĐTM) trong hoạt động dầu khí

ĐTM trong hoạt động dầu khí là quá trình các chủ thể hoạt động dầu khí phải phân tích, đánh giá, dự báo ảnh hưởng của hoạt động dầu khí tới môi trường đồng thời đề xuất các giải pháp về bảo vệ môi trường trong hoạt động này. ĐTM trong hoạt động dầu khí là một việc làm hết sức quan trọng và cần thiết bởi nó giúp các chủ thể hoạt động dầu khí phân tích, đánh giá, dự báo chính xác tác dộng của hoạt động dầu khí đối với môi trường, từ đó có các giải pháp bảo vệ môi trường phù hợp. Hoạt động này là cơ sở để loại trừ, hạn chế tới mức tối đa tác động xấu tới môi trường trong hoạt động dầu khí, cung cấp tư liệu khoa học cần thiết cho các cơ quan quản lí về môi trường để có thể kiểm soát ô

368

nhiễm trong hoạt động dầu khí một cách hiệu quả nhất. ĐTM trong hoạt động dầu khí chính là hoạt động nhằm bảo đảm phát triển bền vững trong hoạt động dầu khí.

* Nghĩa vụ trình nộp các tài liệu về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí

Bên cạnh việc lập và trình báo cáo ĐTM, chủ thể hoạt động dầu khí còn phải lập và trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền các báo cáo khác về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí. Các báo cáo này là cơ sở khoa học để xác định các phương pháp, kế hoạch bảo vệ môi trường cũng như đánh giá hiệu quả công tác bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí trên thực tế. Các báo cáo này cũng góp phần giúp Nhà nước quản lí chặt chẽ hơn đối với việc bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí.

- Các tài liệu liên quan đến bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí rất đa dạng song cơ bản các tài liệu bắt buộc phải có gồm: đề án bảo vệ môi trường, báo cáo kế hoạch hoạt động dầu khí hàng năm, báo cáo tổng hợp về việc thực hiện và kết quả hoạt động dầu khí hàng quý, hàng năm; báo cáo các sự kiện quan trọng, sự cố liên quan đến hoạt động dầu khí (Điều 5 Luật dầu khí, Điều 17 Nghị định của Chính phủ số 48/2000/NĐ-CP ngày 12/9/2000 quy định chi tiết thi hành Luật dầu khí, được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 115/2009/NĐ-CP).

Đây là các báo cáo cụ thể về tình hình thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí. Các báo cáo này trình bày kết quả thực hiện các giải pháp về bảo vệ môi trường được đề cập trong báo cáo ĐTM và kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu. Báo cáo này có ý nghĩa thực tiễn rất lớn đối với công tác bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí. Nó là cơ sở để đánh giá chính xác công tác bảo vệ môi trường trong thực tế hoạt động dầu khí đồng thời là cơ sở để cơ quan nhà nước có thẩm quyền có những chính

nhiễm trong hoạt động dầu khí một cách hiệu quả nhất. ĐTM trong hoạt động dầu khí chính là hoạt động nhằm bảo đảm phát triển bền vững trong hoạt động dầu khí.

* Nghĩa vụ trình nộp các tài liệu về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí

Bên cạnh việc lập và trình báo cáo ĐTM, chủ thể hoạt động dầu khí còn phải lập và trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền các báo cáo khác về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí. Các báo cáo này là cơ sở khoa học để xác định các phương pháp, kế hoạch bảo vệ môi trường cũng như đánh giá hiệu quả công tác bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí trên thực tế. Các báo cáo này cũng góp phần giúp Nhà nước quản lí chặt chẽ hơn đối với việc bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí.

- Các tài liệu liên quan đến bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí rất đa dạng song cơ bản các tài liệu bắt buộc phải có gồm: đề án bảo vệ môi trường, báo cáo kế hoạch hoạt động dầu khí hàng năm, báo cáo tổng hợp về việc thực hiện và kết quả hoạt động dầu khí hàng quý, hàng năm; báo cáo các sự kiện quan trọng, sự cố liên quan đến hoạt động dầu khí (Điều 5 Luật dầu khí, Điều 17 Nghị định của Chính phủ số 48/2000/NĐ-CP ngày 12/9/2000 quy định chi tiết thi hành Luật dầu khí, được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 115/2009/NĐ-CP).

Đây là các báo cáo cụ thể về tình hình thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí. Các báo cáo này trình bày kết quả thực hiện các giải pháp về bảo vệ môi trường được đề cập trong báo cáo ĐTM và kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu. Báo cáo này có ý nghĩa thực tiễn rất lớn đối với công tác bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí. Nó là cơ sở để đánh giá chính xác công tác bảo vệ môi trường trong thực tế hoạt động dầu khí đồng thời là cơ sở để cơ quan nhà nước có thẩm quyền có những chính

369

sách, biện pháp quản lí phù hợp đối với công tác bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí.

* Nghĩa vụ lập kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu và các sự cố môi trường khác trong hoạt động dầu khí

Sự cố tràn dầu thường xảy ra trong các hoạt động tìm kiếm, thăm dò, khai thác, vận chuyển, chế biến, phân phối và tàng trữ dầu khí và các sản phẩm của chúng.

Sự cố tràn dầu xảy ra thường gây hậu quả môi trường nghiêm trọng, nhất là tại các cửa sông, vùng cửa sông, vịnh và vùng biển ven bờ. Tổ chức, cá nhân sinh sống và có các hoạt động phát triển ven sông, ven biển như đánh bắt và nuôi trồng thuỷ sản, du lịch biển, làm muối, nông nghiệp... thường bị tác hại trực tiếp về kinh tế và đời sống.

Ngăn ngừa và khắc phục sự cố tràn dầu là công việc hết sức cần thiết nhưng phức tạp và khó khăn, đòi hỏi sự tổ chức, phối hợp đồng bộ và áp dụng các kĩ thuật phù hợp. Để bảo đảm công tác ngăn ngừa và khắc phục sự cố tràn dầu được chủ động, nhanh chóng, hạn chế tới mức thấp nhất các tác động xấu tới sức khoẻ con người và môi trường, pháp luật quy định các tổ chức, cá nhân hoạt động dầu khí có trách nhiệm lập kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu.

Bên cạnh việc xây dựng kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu, các tổ chức, cá nhân còn phải xây dựng các kế hoạch ứng cứu khẩn cấp nhằm ứng phó các rủi ro khác trong quá trình hoạt động dầu khí, bảo đảm an toàn môi trường và an toàn cho người lao động.

Kế hoạch ứng cứu khẩn cấp phải phù hợp với hệ thống ứng cứu khẩn cấp của quốc gia và phải bao gồm ít nhất các nội dung sau: Sơ đồ tổ chức, phân cấp trách nhiệm, trách nhiệm của từng cá nhân, hệ thống báo cáo khi xảy ra tai nạn hoặc xuất hiện các tình huống nguy hiểm; sơ đồ liên lạc và báo cáo cơ quan có thẩm

sách, biện pháp quản lí phù hợp đối với công tác bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí.

* Nghĩa vụ lập kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu và các sự cố môi trường khác trong hoạt động dầu khí

Sự cố tràn dầu thường xảy ra trong các hoạt động tìm kiếm, thăm dò, khai thác, vận chuyển, chế biến, phân phối và tàng trữ dầu khí và các sản phẩm của chúng.

Sự cố tràn dầu xảy ra thường gây hậu quả môi trường nghiêm trọng, nhất là tại các cửa sông, vùng cửa sông, vịnh và vùng biển ven bờ. Tổ chức, cá nhân sinh sống và có các hoạt động phát triển ven sông, ven biển như đánh bắt và nuôi trồng thuỷ sản, du lịch biển, làm muối, nông nghiệp... thường bị tác hại trực tiếp về kinh tế và đời sống.

Ngăn ngừa và khắc phục sự cố tràn dầu là công việc hết sức cần thiết nhưng phức tạp và khó khăn, đòi hỏi sự tổ chức, phối hợp đồng bộ và áp dụng các kĩ thuật phù hợp. Để bảo đảm công tác ngăn ngừa và khắc phục sự cố tràn dầu được chủ động, nhanh chóng, hạn chế tới mức thấp nhất các tác động xấu tới sức khoẻ con người và môi trường, pháp luật quy định các tổ chức, cá nhân hoạt động dầu khí có trách nhiệm lập kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu.

Bên cạnh việc xây dựng kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu, các tổ chức, cá nhân còn phải xây dựng các kế hoạch ứng cứu khẩn cấp nhằm ứng phó các rủi ro khác trong quá trình hoạt động dầu khí, bảo đảm an toàn môi trường và an toàn cho người lao động.

Kế hoạch ứng cứu khẩn cấp phải phù hợp với hệ thống ứng cứu khẩn cấp của quốc gia và phải bao gồm ít nhất các nội dung sau: Sơ đồ tổ chức, phân cấp trách nhiệm, trách nhiệm của từng cá nhân, hệ thống báo cáo khi xảy ra tai nạn hoặc xuất hiện các tình huống nguy hiểm; sơ đồ liên lạc và báo cáo cơ quan có thẩm

370

quyền; mô tả các nguồn lực bên trong và bên ngoài sẵn có hoặc sẽ huy động để ứng cứu có hiệu quả các tình huống khẩn cấp... Cùng với kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu khi các kế hoạch bảo đảm an toàn, ứng cứu khẩn cấp trong hoạt động dầu khí nói trên là những phương án bảo vệ môi trường có tác dụng tích cực bảo đảm cho quá trình phòng chống, khắc phục các sự cố tràn dầu và sự cố khác trong hoạt động dầu khí được thực hiện một cách chủ động và hiệu quả nhất, hạn chế tới mức thấp nhất các tác hại đối với con người và môi trường trong hoạt động dầu khí.

* Nghĩa vụ khắc phục sự cố tràn dầu

Các sự cố môi trường thường gặp trong hoạt động dầu khí là sự cố tràn dầu (vỡ đường ống dẫn dầu, đắm tàu chở dầu, rò rỉ từ các bể chứa...) sự cố sập giàn khoan, sự cố cháy, nổ... sự cố môi trường trong hoạt động dầu khí xảy ra phổ biến và thường gây ảnh hưởng rất xấu tới môi trường và tới đời sống con người.

Khi xảy ra sự cố, tổ chức, cá nhân hoạt động dầu khí phải thực hiện ngay các biện pháp ứng cứu cần thiết theo kế hoạch ứng cứu sự cố tràn dầu đã được phê duyệt, với các nghĩa vụ được quy định khá cụ thể trong Quy chế hoạt động ứng phó sự cố tràn dầu ban hành kèm theo Quyết định số 103/2005/QĐ-TTg ngày 12/5/2005); Quy chế bảo vệ môi trường trong việc tìm kiếm, thăm dò, phát triển mỏ, khai thác, tàng trữ, vận chuyển, chế biến dầu khí và các dịch vụ liên quan ban hành kèm theo Quyết định số 395/1998/QĐ-BKHCNMT ngày 10/4/1998),

- Tìm mọi biện pháp cứu người bị nạn thoát ra khỏi vùng nguy hiểm; bằng mọi biện pháp không cho dầu từ nguồn gây ô nhiễm do sự cố tiếp tục tràn ra môi trường xung quanh; tổ chức làm sạch bờ biển sau khi đã thu gom váng dầu, cặn dầu như đã nêu trên. Kĩ thuật xử lí và làm sạch bờ, cụ thể đối với từng kiểu, dạng bờ cần được trao đổi và thực hiện theo hướng dẫn của các cơ quan chuyên

quyền; mô tả các nguồn lực bên trong và bên ngoài sẵn có hoặc sẽ huy động để ứng cứu có hiệu quả các tình huống khẩn cấp... Cùng với kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu khi các kế hoạch bảo đảm an toàn, ứng cứu khẩn cấp trong hoạt động dầu khí nói trên là những phương án bảo vệ môi trường có tác dụng tích cực bảo đảm cho quá trình phòng chống, khắc phục các sự cố tràn dầu và sự cố khác trong hoạt động dầu khí được thực hiện một cách chủ động và hiệu quả nhất, hạn chế tới mức thấp nhất các tác hại đối với con người và môi trường trong hoạt động dầu khí.

* Nghĩa vụ khắc phục sự cố tràn dầu

Các sự cố môi trường thường gặp trong hoạt động dầu khí là sự cố tràn dầu (vỡ đường ống dẫn dầu, đắm tàu chở dầu, rò rỉ từ các bể chứa...) sự cố sập giàn khoan, sự cố cháy, nổ... sự cố môi trường trong hoạt động dầu khí xảy ra phổ biến và thường gây ảnh hưởng rất xấu tới môi trường và tới đời sống con người.

Khi xảy ra sự cố, tổ chức, cá nhân hoạt động dầu khí phải thực hiện ngay các biện pháp ứng cứu cần thiết theo kế hoạch ứng cứu sự cố tràn dầu đã được phê duyệt, với các nghĩa vụ được quy định khá cụ thể trong Quy chế hoạt động ứng phó sự cố tràn dầu ban hành kèm theo Quyết định số 103/2005/QĐ-TTg ngày 12/5/2005); Quy chế bảo vệ môi trường trong việc tìm kiếm, thăm dò, phát triển mỏ, khai thác, tàng trữ, vận chuyển, chế biến dầu khí và các dịch vụ liên quan ban hành kèm theo Quyết định số 395/1998/QĐ-BKHCNMT ngày 10/4/1998),

- Tìm mọi biện pháp cứu người bị nạn thoát ra khỏi vùng nguy hiểm; bằng mọi biện pháp không cho dầu từ nguồn gây ô nhiễm do sự cố tiếp tục tràn ra môi trường xung quanh; tổ chức làm sạch bờ biển sau khi đã thu gom váng dầu, cặn dầu như đã nêu trên. Kĩ thuật xử lí và làm sạch bờ, cụ thể đối với từng kiểu, dạng bờ cần được trao đổi và thực hiện theo hướng dẫn của các cơ quan chuyên

371

môn về môi trường ở trung ương và địa phương. Váng dầu, cặn dầu và các vật liệu bơm dầu (như dất, cát, rác bám dầu...) cần thu gom về một nơi, ngăn quây cách li không cho thấm ra môi trường xung quanh và sẽ được chuyên môn hướng dẫn xử lí.

- Đồng thời với các hoạt động trên, các tổ chức, cá nhân khi phát hiện dấu hiệu xảy ra sự cố cần thông báo khẩn cấp cho chính quyền địa phương (uỷ ban nhân dân tỉnh), Sở tài nguyên môi trường và các cơ quan hữu quan khác; các chủ thể hoạt động dầu khí gây ra sự cố phải chịu trách nhiệm khôi phục hiện trạng môi trường và bồi thường thiệt hại cho người bị thiệt hại do sự cố gây nên (Điều 5 Luật dầu khí).

* Nghĩa vụ bảo dảm sử dụng kĩ thuật công nghệ phù hợp yêu cầu bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí

Việc sử dụng kĩ thuật, công nghệ trong hoạt động dầu khí không chỉ có ý nghĩa đặc biệt quan trọng với hiệu quả kinh tế của hoạt động này (vấn đề sản lượng khai thác, tiêu hao nhiên liệu, khấu hao thiết bị...) mà còn có ảnh hưởng rất lớn tới chất lượng môi trường (vấn dề xả thải chất thải, tiếng ồn, sự cố kĩ thuật...). Vì vậy, để bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí, Nhà nước ta đã quy định những điều kiện bắt buộc về kĩ thuật, công nghệ được sử dụng trong hoạt động dầu khí, qua đó buộc các tổ chức dầu khí phải sử dụng công nghệ, thiết bị tiên tiến trong hoạt động dầu khí nhằm đạt được cả hiệu quả về mặt kinh tế cũng như môi trường trong hoạt động này. Những nội dung đó được quy định khá chi tiết trong các điều 9, 20, 21, 23, 32 Quy chế bảo vệ môi trường trong việc tìm kiếm thăm dò, phát triển mỏ, khai thác, tàng trữ, vận chuyển, chế biến dầu khí và các dịch vụ liên quan ban hành kèm theo Quyết định của Bộ trưởng Bộ khoa học, công nghệ và môi trường số 395/1998/QĐ-BKHCNMT ngày 10/4/1998. Những quy định trên có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với vấn

môn về môi trường ở trung ương và địa phương. Váng dầu, cặn dầu và các vật liệu bơm dầu (như dất, cát, rác bám dầu...) cần thu gom về một nơi, ngăn quây cách li không cho thấm ra môi trường xung quanh và sẽ được chuyên môn hướng dẫn xử lí.

- Đồng thời với các hoạt động trên, các tổ chức, cá nhân khi phát hiện dấu hiệu xảy ra sự cố cần thông báo khẩn cấp cho chính quyền địa phương (uỷ ban nhân dân tỉnh), Sở tài nguyên môi trường và các cơ quan hữu quan khác; các chủ thể hoạt động dầu khí gây ra sự cố phải chịu trách nhiệm khôi phục hiện trạng môi trường và bồi thường thiệt hại cho người bị thiệt hại do sự cố gây nên (Điều 5 Luật dầu khí).

* Nghĩa vụ bảo dảm sử dụng kĩ thuật công nghệ phù hợp yêu cầu bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí

Việc sử dụng kĩ thuật, công nghệ trong hoạt động dầu khí không chỉ có ý nghĩa đặc biệt quan trọng với hiệu quả kinh tế của hoạt động này (vấn đề sản lượng khai thác, tiêu hao nhiên liệu, khấu hao thiết bị...) mà còn có ảnh hưởng rất lớn tới chất lượng môi trường (vấn dề xả thải chất thải, tiếng ồn, sự cố kĩ thuật...). Vì vậy, để bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí, Nhà nước ta đã quy định những điều kiện bắt buộc về kĩ thuật, công nghệ được sử dụng trong hoạt động dầu khí, qua đó buộc các tổ chức dầu khí phải sử dụng công nghệ, thiết bị tiên tiến trong hoạt động dầu khí nhằm đạt được cả hiệu quả về mặt kinh tế cũng như môi trường trong hoạt động này. Những nội dung đó được quy định khá chi tiết trong các điều 9, 20, 21, 23, 32 Quy chế bảo vệ môi trường trong việc tìm kiếm thăm dò, phát triển mỏ, khai thác, tàng trữ, vận chuyển, chế biến dầu khí và các dịch vụ liên quan ban hành kèm theo Quyết định của Bộ trưởng Bộ khoa học, công nghệ và môi trường số 395/1998/QĐ-BKHCNMT ngày 10/4/1998. Những quy định trên có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với vấn

372

đề bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí, những quy định này buộc các tổ chức dầu khí phải trang bị đầy đủ cơ sở hạ tầng kĩ thuật cũng như bảo đảm các tiêu chuẩn khoa học công nghệ hiện đại trong hoạt động dầu khí nhằm hạn chế tới mức thấp nhất các tác hại xấu tới môi trường và ứng cứu kịp thời khi có sự cố môi trường xảy ra.

* Một số nghĩa vụ khác về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí

- Nghĩa vụ bảo tồn tài nguyên: Tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí phải tuân thủ các quy định về bảo tồn tài nguyên thiên nhiên, tài nguyên dầu khí và khai thác dầu khí với hệ số thu hồi dầu khí tối ưu, phù hợp với thông lệ trong công nghiệp dầu khí quốc tế, ví dụ các loại khoáng sản khác phát hiện được trong hoạt động dầu khí, các tài nguyên nước, các hệ sinh thái biển... Trong quá trình thực hiện hoạt động dầu khí, các tổ chức dầu khí phải có trách nhiệm thông báo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền các nội dung liên quan tới bảo tồn tài nguyên và chịu sự kiểm tra, giám sát của Nhà nước.

- Nghĩa vụ bảo đảm thực hiện các tiêu chuẩn môi trường trong hoạt động dầu khí: Tổ chức, cá nhân khi tiến hành hoạt động dầu khí phải áp dụng các tiêu chuẩn Việt Nam về an toàn, môi trường, kĩ thuật và công nghệ có liên quan. Trong trường hợp chưa có tiêu chuẩn Việt Nam, tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động dầu khí được áp dụng các tiêu chuẩn trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là một bên tham gia hoặc kí kết. Việc áp dụng các tiêu chuẩn khác phải được phép của Bộ tài nguyên và môi trường; chỉ được tiến hành các vụ gây nổ địa chấn trên đất liền, phù hợp với nội dung Báo cáo đánh giá tác động môi trường đã được cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường phê duyệt.

đề bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí, những quy định này buộc các tổ chức dầu khí phải trang bị đầy đủ cơ sở hạ tầng kĩ thuật cũng như bảo đảm các tiêu chuẩn khoa học công nghệ hiện đại trong hoạt động dầu khí nhằm hạn chế tới mức thấp nhất các tác hại xấu tới môi trường và ứng cứu kịp thời khi có sự cố môi trường xảy ra.

* Một số nghĩa vụ khác về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí

- Nghĩa vụ bảo tồn tài nguyên: Tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí phải tuân thủ các quy định về bảo tồn tài nguyên thiên nhiên, tài nguyên dầu khí và khai thác dầu khí với hệ số thu hồi dầu khí tối ưu, phù hợp với thông lệ trong công nghiệp dầu khí quốc tế, ví dụ các loại khoáng sản khác phát hiện được trong hoạt động dầu khí, các tài nguyên nước, các hệ sinh thái biển... Trong quá trình thực hiện hoạt động dầu khí, các tổ chức dầu khí phải có trách nhiệm thông báo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền các nội dung liên quan tới bảo tồn tài nguyên và chịu sự kiểm tra, giám sát của Nhà nước.

- Nghĩa vụ bảo đảm thực hiện các tiêu chuẩn môi trường trong hoạt động dầu khí: Tổ chức, cá nhân khi tiến hành hoạt động dầu khí phải áp dụng các tiêu chuẩn Việt Nam về an toàn, môi trường, kĩ thuật và công nghệ có liên quan. Trong trường hợp chưa có tiêu chuẩn Việt Nam, tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động dầu khí được áp dụng các tiêu chuẩn trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là một bên tham gia hoặc kí kết. Việc áp dụng các tiêu chuẩn khác phải được phép của Bộ tài nguyên và môi trường; chỉ được tiến hành các vụ gây nổ địa chấn trên đất liền, phù hợp với nội dung Báo cáo đánh giá tác động môi trường đã được cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường phê duyệt.

373

- Nghĩa vụ mua bảo hiểm dầu khí: Việc mua bảo hiểm dầu khí về môi trường trong hoạt động dầu khí là nghĩa vụ bắt buộc đối với tổ chức hoạt động dầu khí, nó góp phần chia sẻ rủi ro trong hoạt động dầu khí và góp phần hỗ trợ nguồn tài chính để khắc phục các sự cố môi trường một cách nhanh chóng nhất. Phía các công ti bảo hiểm Việt Nam cần quan tâm hơn tới vấn đề này để có thể triển khai phổ biến ở Việt Nam, góp phần bảo vệ môi trường, chia sẻ rủi ro với các tổ chức dầu khí ở Việt Nam đồng thời cũng tạo điều kiện cho ngành bảo hiểm Việt Nam phát triển hơn.

2.3. Xử lí vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí

Vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động dầu khí là những hành vi trái pháp luật, có lỗi do chủ thể tiến hành hoạt động dầu khí thực hiện, xâm hại các quan hệ pháp luật môi trường, thường gây ra những hậu quả ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường.

Vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động dầu khí rất đa dạng song phổ biến là các hành vi xả thải các chất thải, các hoá chất độc hại xuống các vùng nước cảng, tiến hành hoạt động dầu khí không tuân thủ các quy trình quy phạm kĩ thuật về bảo vệ môi trường; không có phương án phòng tránh các sự cố cháy, nổ, rò, rỉ, tràn dầu; không có chứng chỉ kĩ thuật khi sử dụng hoá chất độc hại; không chịu sự kiểm tra, đánh giá về môi trường của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động dầu khí tuỳ theo tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi mà có thể bị xử lí ở các dạng trách nhiệm pháp lí như:

+ Trách nhiệm hình sự: áp dụng đối với các chủ thể hoạt động dầu khí vi phạm pháp luật có đầy đủ yếu tố cấu thành tội phạm theo các điều 182, 185, 188 Bộ luật hình sự sửa đổi, bổ sung năm 2009.

- Nghĩa vụ mua bảo hiểm dầu khí: Việc mua bảo hiểm dầu khí về môi trường trong hoạt động dầu khí là nghĩa vụ bắt buộc đối với tổ chức hoạt động dầu khí, nó góp phần chia sẻ rủi ro trong hoạt động dầu khí và góp phần hỗ trợ nguồn tài chính để khắc phục các sự cố môi trường một cách nhanh chóng nhất. Phía các công ti bảo hiểm Việt Nam cần quan tâm hơn tới vấn đề này để có thể triển khai phổ biến ở Việt Nam, góp phần bảo vệ môi trường, chia sẻ rủi ro với các tổ chức dầu khí ở Việt Nam đồng thời cũng tạo điều kiện cho ngành bảo hiểm Việt Nam phát triển hơn.

2.3. Xử lí vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí

Vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động dầu khí là những hành vi trái pháp luật, có lỗi do chủ thể tiến hành hoạt động dầu khí thực hiện, xâm hại các quan hệ pháp luật môi trường, thường gây ra những hậu quả ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường.

Vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động dầu khí rất đa dạng song phổ biến là các hành vi xả thải các chất thải, các hoá chất độc hại xuống các vùng nước cảng, tiến hành hoạt động dầu khí không tuân thủ các quy trình quy phạm kĩ thuật về bảo vệ môi trường; không có phương án phòng tránh các sự cố cháy, nổ, rò, rỉ, tràn dầu; không có chứng chỉ kĩ thuật khi sử dụng hoá chất độc hại; không chịu sự kiểm tra, đánh giá về môi trường của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động dầu khí tuỳ theo tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi mà có thể bị xử lí ở các dạng trách nhiệm pháp lí như:

+ Trách nhiệm hình sự: áp dụng đối với các chủ thể hoạt động dầu khí vi phạm pháp luật có đầy đủ yếu tố cấu thành tội phạm theo các điều 182, 185, 188 Bộ luật hình sự sửa đổi, bổ sung năm 2009.

374

+ Trách nhiệm hành chính: Các hành vi vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động dầu khí mà không phải là tội phạm sẽ bị xử phạt hành chính theo quy định ở Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, Nghị định của Chính phủ số 97/2013/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực dầu khí.

+ Trách nhiệm dân sự: Chủ thể hoạt động dầu khí vi phạm pháp luật môi trường phải chịu trách nhiệm dân sự với những nghĩa vụ cụ thể là chịu mọi chi phí khôi phục hiện trạng môi trường và bồi thường thiệt hại cho người bị thiệt hại do hành vi vi phạm của mình gây ra.

III. KIỂM SOÁT Ô NHIỄM TRONG HOẠT ĐỘNG XUẤT, NHẬP KHẨU

3.1. Sự cần thiết bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu

Đất nước ta đang trong quá trình hội nhập, xây dựng, phát triển nền kinh tế thị trường và từng bước tiến hành công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Trong điều kiện đó, hoạt động xuất nhập khẩu sẽ là hoạt động không thể thiếu để phát triển kinh tế đất nước.

Tuy nhiên, hoạt động xuất nhập khẩu hàng hoá có thể gây ra những ảnh hưởng rất lớn về môi trường, đặc biệt là các trường hợp xuất nhập khẩu chất thải, các chế phẩm sinh học có chứa độc tố, vi trùng gây bệnh; xuất nhập khẩu các loài động, thực vật có mầm bệnh hoặc có nguy cơ biến đổi nguồn gen; xuất nhập khẩu các dây chuyền, thiết bị sản xuất lạc hậu... Thời gian vừa qua, rất nhiều vụ nhập khẩu chất thải, các sản phẩm gây ảnh hưởng xấu tới môi trường vào Việt Nam đã bị phát hiện và xử lí kịp thời.

Hoạt động xuất nhập khẩu các sản phẩm nói trên không chỉ gây ảnh hưởng trực tiếp tới môi trường trong quá trình thực hiện

+ Trách nhiệm hành chính: Các hành vi vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động dầu khí mà không phải là tội phạm sẽ bị xử phạt hành chính theo quy định ở Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, Nghị định của Chính phủ số 97/2013/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực dầu khí.

+ Trách nhiệm dân sự: Chủ thể hoạt động dầu khí vi phạm pháp luật môi trường phải chịu trách nhiệm dân sự với những nghĩa vụ cụ thể là chịu mọi chi phí khôi phục hiện trạng môi trường và bồi thường thiệt hại cho người bị thiệt hại do hành vi vi phạm của mình gây ra.

III. KIỂM SOÁT Ô NHIỄM TRONG HOẠT ĐỘNG XUẤT, NHẬP KHẨU

3.1. Sự cần thiết bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu

Đất nước ta đang trong quá trình hội nhập, xây dựng, phát triển nền kinh tế thị trường và từng bước tiến hành công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Trong điều kiện đó, hoạt động xuất nhập khẩu sẽ là hoạt động không thể thiếu để phát triển kinh tế đất nước.

Tuy nhiên, hoạt động xuất nhập khẩu hàng hoá có thể gây ra những ảnh hưởng rất lớn về môi trường, đặc biệt là các trường hợp xuất nhập khẩu chất thải, các chế phẩm sinh học có chứa độc tố, vi trùng gây bệnh; xuất nhập khẩu các loài động, thực vật có mầm bệnh hoặc có nguy cơ biến đổi nguồn gen; xuất nhập khẩu các dây chuyền, thiết bị sản xuất lạc hậu... Thời gian vừa qua, rất nhiều vụ nhập khẩu chất thải, các sản phẩm gây ảnh hưởng xấu tới môi trường vào Việt Nam đã bị phát hiện và xử lí kịp thời.

Hoạt động xuất nhập khẩu các sản phẩm nói trên không chỉ gây ảnh hưởng trực tiếp tới môi trường trong quá trình thực hiện

375

các công đoạn của hoạt động xuất nhập khẩu, (vận chuyển, lưu kho bến bãi...) mà còn gây ảnh hưởng rất lớn tới môi trường trong quá trình sử dụng các sản phẩm xuất nhập khẩu đó.

Chính vì vậy, một vấn đề hết sức quan trọng đặt ra là Nhà nước phải kiểm soát chặt chẽ vấn đề bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu. Trong điều kiện hiện nay các nước phát triển đang tìm mọi cách để xuất khẩu các sản phẩm, các loại chất thải có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường sang các nước chậm phát triển nhằm né tránh trách nhiệm xử lí các chất thải này thì Nhà nước ta cũng như các doanh nghiệp xuất nhập khẩu phải có những biện pháp thích hợp để bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu được hiệu quả nhất.

3.2. Nội dung cơ bản của pháp luật về kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động xuất nhập khẩu

Hoạt động xuất nhập khẩu được thực hiện với nhiều loại hàng hoá, sản phẩm, trong số đó có nhiều sản phẩm có nguy cơ gây ảnh hưởng lớn tới môi trường là: phế liệu, nguyên liệu thứ phẩm, các loại động, thực vật; chế phẩm sinh học; các loại thiết bị công nghệ cũ đã qua sử dụng.

3.2.1. Nghĩa vụ của Nhà nước

* Xây dựng và tổ chức thực hiện các tiêu chuẩn về bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu

Muốn kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu hiệu quả thì trước hết Nhà nước cần xây dựng được hệ thống tiêu chuẩn về bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu. Đây là căn cứ pháp lí, khoa học cho việc đánh giá mức độ ảnh hưởng tới môi trường của các sản phẩm trong quá trình xuất nhập khẩu. Từ đó xác định các sản phẩm nào được phép và không được phép xuất nhập khẩu (dưới góc độ bảo vệ

các công đoạn của hoạt động xuất nhập khẩu, (vận chuyển, lưu kho bến bãi...) mà còn gây ảnh hưởng rất lớn tới môi trường trong quá trình sử dụng các sản phẩm xuất nhập khẩu đó.

Chính vì vậy, một vấn đề hết sức quan trọng đặt ra là Nhà nước phải kiểm soát chặt chẽ vấn đề bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu. Trong điều kiện hiện nay các nước phát triển đang tìm mọi cách để xuất khẩu các sản phẩm, các loại chất thải có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường sang các nước chậm phát triển nhằm né tránh trách nhiệm xử lí các chất thải này thì Nhà nước ta cũng như các doanh nghiệp xuất nhập khẩu phải có những biện pháp thích hợp để bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu được hiệu quả nhất.

3.2. Nội dung cơ bản của pháp luật về kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động xuất nhập khẩu

Hoạt động xuất nhập khẩu được thực hiện với nhiều loại hàng hoá, sản phẩm, trong số đó có nhiều sản phẩm có nguy cơ gây ảnh hưởng lớn tới môi trường là: phế liệu, nguyên liệu thứ phẩm, các loại động, thực vật; chế phẩm sinh học; các loại thiết bị công nghệ cũ đã qua sử dụng.

3.2.1. Nghĩa vụ của Nhà nước

* Xây dựng và tổ chức thực hiện các tiêu chuẩn về bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu

Muốn kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu hiệu quả thì trước hết Nhà nước cần xây dựng được hệ thống tiêu chuẩn về bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu. Đây là căn cứ pháp lí, khoa học cho việc đánh giá mức độ ảnh hưởng tới môi trường của các sản phẩm trong quá trình xuất nhập khẩu. Từ đó xác định các sản phẩm nào được phép và không được phép xuất nhập khẩu (dưới góc độ bảo vệ

376

môi trường) ở thị trường Việt Nam.

Tiêu chuẩn (quy chuẩn) về bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu không chỉ đơn thuần là các tiêu chuẩn (quy chuẩn) môi trường nói chung. Tiêu chuẩn (quy chuẩn) môi trường nói chung dương nhiên được áp dụng, được coi là căn cứ pháp lí, khoa học để đánh giá mức độ ảnh hưởng tới môi trường của các sản phẩm xuất nhập khẩu. Tuy nhiên, bên cạnh các tiêu chuẩn môi trường nói chung, Nhà nước cần ban hành danh mục cụ thể về các sản phẩm bị cấm xuất nhập khẩu (các sản phẩm có ảnh hưởng xấu tới môi trường) ở thị trường Việt Nam. Trên cơ sở danh mục này, các doanh nghiệp xuất nhập khẩu sẽ có sự điều chỉnh hoạt động sản xuất, kinh doanh của mình để hạn chế tình trạng vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu.

Hiện nay, Nhà nước ta đang từng bước xây dựng được hệ thống tiêu chuẩn về bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu. Ngoài các tiêu chuẩn môi trường trong hệ thống tiêu chuẩn môi trường quốc gia, Nhà nước đã ban hành các văn bản pháp luật quy định cụ thể danh mục các sản phẩm, thiết bị công nghệ cũ, có gây ảnh hưởng xấu tới môi trường không được phép xuất nhập khẩu ở thị trường Việt Nam. Những quy định này đã thể hiện rõ trong Quyết định của Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường số 12/2006/QĐ-BTNMT về việc ban hành quy định về bảo vệ môi trường đối với phế liệu nhập khẩu làm nguyên liệu sản xuất. Danh mục này liệt kê cụ thể các loại phế liệu được phép nhập khẩu làm nguyên liệu sản xuất, điều kiện đối với phế liệu nhập khẩu, điều kiện đối với cá nhân, tổ chức nhập khẩu phế liệu. Pháp lệnh bảo vệ và kiểm dịch thực vật (2001) cũng có quy định khá rõ về điều kiện nhập khẩu các loại sinh vật, tài nguyên thực vật. Đặc biệt, Luật bảo vệ môi trường năm 2014 đã quy định cụ thể các yêu cầu về bảo vệ môi trường trong nhập khẩu, quá cảnh hàng hoá (Điều

môi trường) ở thị trường Việt Nam.

Tiêu chuẩn (quy chuẩn) về bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu không chỉ đơn thuần là các tiêu chuẩn (quy chuẩn) môi trường nói chung. Tiêu chuẩn (quy chuẩn) môi trường nói chung dương nhiên được áp dụng, được coi là căn cứ pháp lí, khoa học để đánh giá mức độ ảnh hưởng tới môi trường của các sản phẩm xuất nhập khẩu. Tuy nhiên, bên cạnh các tiêu chuẩn môi trường nói chung, Nhà nước cần ban hành danh mục cụ thể về các sản phẩm bị cấm xuất nhập khẩu (các sản phẩm có ảnh hưởng xấu tới môi trường) ở thị trường Việt Nam. Trên cơ sở danh mục này, các doanh nghiệp xuất nhập khẩu sẽ có sự điều chỉnh hoạt động sản xuất, kinh doanh của mình để hạn chế tình trạng vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu.

Hiện nay, Nhà nước ta đang từng bước xây dựng được hệ thống tiêu chuẩn về bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu. Ngoài các tiêu chuẩn môi trường trong hệ thống tiêu chuẩn môi trường quốc gia, Nhà nước đã ban hành các văn bản pháp luật quy định cụ thể danh mục các sản phẩm, thiết bị công nghệ cũ, có gây ảnh hưởng xấu tới môi trường không được phép xuất nhập khẩu ở thị trường Việt Nam. Những quy định này đã thể hiện rõ trong Quyết định của Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường số 12/2006/QĐ-BTNMT về việc ban hành quy định về bảo vệ môi trường đối với phế liệu nhập khẩu làm nguyên liệu sản xuất. Danh mục này liệt kê cụ thể các loại phế liệu được phép nhập khẩu làm nguyên liệu sản xuất, điều kiện đối với phế liệu nhập khẩu, điều kiện đối với cá nhân, tổ chức nhập khẩu phế liệu. Pháp lệnh bảo vệ và kiểm dịch thực vật (2001) cũng có quy định khá rõ về điều kiện nhập khẩu các loại sinh vật, tài nguyên thực vật. Đặc biệt, Luật bảo vệ môi trường năm 2014 đã quy định cụ thể các yêu cầu về bảo vệ môi trường trong nhập khẩu, quá cảnh hàng hoá (Điều

377

75 Luật bảo vệ môi trường năm 2014) và bảo vệ môi trường trong nhập khẩu phế liệu (Điều 76 Luật bảo vệ môi trường năm 2014). Đây là một điều kiện quan trọng để bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu đạt hiệu quả cao.

Việc xây dựng hệ thống tiêu chuẩn (quy chuẩn) bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu là hết sức cần thiết đối với công tác kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động xuất nhập khẩu. Đây là căn cứ pháp lí để Nhà nước xác định các hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu đồng thời đây cũng là căn cứ để các doanh nghiệp xuất nhập khẩu thực hiện trách nhiệm bảo vệ môi trường trong hoạt động của mình.

* Tổ chức kiểm tra, giám định các yêu cầu về môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu

Tổ chức kiểm tra, giám định các yêu cầu về môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu giữ vai trò quyết định đối với việc bảo đảm các yêu cầu về bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu bởi nó dẫn tới những quyết định cho phép và không cho phép việc nhập hoặc xuất khẩu một loại sản phẩm nào đó trên cơ sở đánh giá sự tác động tới môi trường của sản phẩm đó.

Hoạt động này được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, trong đó lực lượng hải quan, lực lượng quản lí thị trường và Bộ tài nguyên và môi trường giữ vai trò chủ đạo. Giữa các cơ quan này cần có sự phối hợp đồng bộ với nhau trong việc làm thủ tục xuất nhập khẩu hàng hoá, kiểm tra giám định những lô hàng cụ thể để từ đó đi tới những quy định thống nhất.

Tổ chức kiểm tra, giám định các yêu cầu về môi trường trong hoạt động xuất khẩu có ảnh hưởng trực tiếp tới lợi ích của các doanh nghiệp xuất nhập khẩu cũng như gián tiếp ảnh hưởng tới sự phát triển kinh tế đất nước. Do vậy khi kiểm tra giám định sự

75 Luật bảo vệ môi trường năm 2014) và bảo vệ môi trường trong nhập khẩu phế liệu (Điều 76 Luật bảo vệ môi trường năm 2014). Đây là một điều kiện quan trọng để bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu đạt hiệu quả cao.

Việc xây dựng hệ thống tiêu chuẩn (quy chuẩn) bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu là hết sức cần thiết đối với công tác kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động xuất nhập khẩu. Đây là căn cứ pháp lí để Nhà nước xác định các hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu đồng thời đây cũng là căn cứ để các doanh nghiệp xuất nhập khẩu thực hiện trách nhiệm bảo vệ môi trường trong hoạt động của mình.

* Tổ chức kiểm tra, giám định các yêu cầu về môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu

Tổ chức kiểm tra, giám định các yêu cầu về môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu giữ vai trò quyết định đối với việc bảo đảm các yêu cầu về bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu bởi nó dẫn tới những quyết định cho phép và không cho phép việc nhập hoặc xuất khẩu một loại sản phẩm nào đó trên cơ sở đánh giá sự tác động tới môi trường của sản phẩm đó.

Hoạt động này được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, trong đó lực lượng hải quan, lực lượng quản lí thị trường và Bộ tài nguyên và môi trường giữ vai trò chủ đạo. Giữa các cơ quan này cần có sự phối hợp đồng bộ với nhau trong việc làm thủ tục xuất nhập khẩu hàng hoá, kiểm tra giám định những lô hàng cụ thể để từ đó đi tới những quy định thống nhất.

Tổ chức kiểm tra, giám định các yêu cầu về môi trường trong hoạt động xuất khẩu có ảnh hưởng trực tiếp tới lợi ích của các doanh nghiệp xuất nhập khẩu cũng như gián tiếp ảnh hưởng tới sự phát triển kinh tế đất nước. Do vậy khi kiểm tra giám định sự

378

ảnh hưởng tới môi trường của các hoạt động xuất nhập khẩu thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần xem xét các lợi ích môi trường gắn liền với các lợi ích kinh tế để có những biện pháp giải quyết phù hợp bảo đảm phát triển bền vững trong hoạt động xuất nhập khẩu.

Kiểm tra, giám định các yêu cầu về môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu phải được thực hiện trên cơ sở kết hợp giữa các biện pháp pháp lí với các biện pháp khoa học kĩ thuật, đặc biệt là việc đo lường giám định mẫu chất thải độc tố vi trùng gây bệnh, đòi hỏi phải có những phương tiện khoa học kĩ thuật hiện đại với đội ngũ chuyên viên có năng lực trình độ để thu được những kết quả giám định chính xác, khách quan. Kết luận, kiểm tra, giám định đối với các sản phẩm trong hoạt động xuất nhập khẩu là căn cứ để cơ quan có thẩm quyền cho phép nhập khẩu một sản phẩm cụ thể hoặc buộc áp dụng các biện pháp xử lí khác như tái xuất, tiêu huỷ...

* Thực hiện các biện pháp phòng chống khắc phục ô nhiễm môi trường đối với các sản phẩm gây ô nhiễm môi trường

Trong quá trình kiểm tra sản phẩm xuất nhập khẩu nếu phát hiện thấy các sản phẩm không bảo đảm yêu cầu bảo vệ môi trường thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần áp dụng ngay các biện pháp phòng chống, khắc phục ô nhiễm môi trường do sản phẩm đó gây ra. Các biện pháp phòng chống khắc phục này bao gồm:

+ Lưu giữ các sản phẩm có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường trong các kho tàng bến bãi và có biện pháp giữ gìn, bảo vệ các sản phẩm đó không để các sản phẩm đó gây ô nhiễm môi trường.

+ Thực hiện tạm nhập tái xuất đối với các sản phẩm có gây ô nhiễm môi trường (trong những trường hợp có thể tái xuất).

+ Thực hiện tiêu huỷ các sản phẩm gây ô nhiễm môi trường

ảnh hưởng tới môi trường của các hoạt động xuất nhập khẩu thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần xem xét các lợi ích môi trường gắn liền với các lợi ích kinh tế để có những biện pháp giải quyết phù hợp bảo đảm phát triển bền vững trong hoạt động xuất nhập khẩu.

Kiểm tra, giám định các yêu cầu về môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu phải được thực hiện trên cơ sở kết hợp giữa các biện pháp pháp lí với các biện pháp khoa học kĩ thuật, đặc biệt là việc đo lường giám định mẫu chất thải độc tố vi trùng gây bệnh, đòi hỏi phải có những phương tiện khoa học kĩ thuật hiện đại với đội ngũ chuyên viên có năng lực trình độ để thu được những kết quả giám định chính xác, khách quan. Kết luận, kiểm tra, giám định đối với các sản phẩm trong hoạt động xuất nhập khẩu là căn cứ để cơ quan có thẩm quyền cho phép nhập khẩu một sản phẩm cụ thể hoặc buộc áp dụng các biện pháp xử lí khác như tái xuất, tiêu huỷ...

* Thực hiện các biện pháp phòng chống khắc phục ô nhiễm môi trường đối với các sản phẩm gây ô nhiễm môi trường

Trong quá trình kiểm tra sản phẩm xuất nhập khẩu nếu phát hiện thấy các sản phẩm không bảo đảm yêu cầu bảo vệ môi trường thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần áp dụng ngay các biện pháp phòng chống, khắc phục ô nhiễm môi trường do sản phẩm đó gây ra. Các biện pháp phòng chống khắc phục này bao gồm:

+ Lưu giữ các sản phẩm có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường trong các kho tàng bến bãi và có biện pháp giữ gìn, bảo vệ các sản phẩm đó không để các sản phẩm đó gây ô nhiễm môi trường.

+ Thực hiện tạm nhập tái xuất đối với các sản phẩm có gây ô nhiễm môi trường (trong những trường hợp có thể tái xuất).

+ Thực hiện tiêu huỷ các sản phẩm gây ô nhiễm môi trường

379

trong trường hợp không tái xuất.

+ Có thể phân loại các sản phẩm trong một lô hàng xuất nhập khẩu thành từng loại để có thể tận dụng các sản phẩm không gây ảnh hưởng đến môi trường hoặc có thể áp dụng các giải pháp khoa học để xử lí tái chế biến các sản phẩm đó.

Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần phối hợp với nhau trong việc thực hiện các biện pháp phòng chống, khắc phục ô nhiễm môi trường trong quá trình xuất nhập khẩu. Sự phối hợp đó được thể hiện ở các cơ quan có thẩm quyền khác nhau như Bộ tài nguyên và môi trường, sở tài nguyên và môi trường, ủy ban nhân dân địa phương, lực lượng hải quan, ban quản lí các bến cảng.

* Thanh tra về bảo vệ môi trường trong hoạt dộng xuất nhập khẩu

Đây là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm kiểm tra phát hiện các hành vi có dấu hiệu vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu để từ dó xử lí hoặc kiến nghị các biện pháp xử lí theo quyết định của pháp luật. Cơ quan có thẩm quyền thực hiện chức năng này là thanh tra môi trường, Bộ tài nguyên và môi trường, thanh tra môi trường thuộc sở tài nguyên và môi trường.

Cơ quan thanh tra phải kết hợp giữa các biện pháp pháp lí với các biện pháp nghiệp vụ môi trường, kiểm tra hiện trạng các lô hàng xuất nhập khẩu, phân tích các mẫu chất thải, vi trùng gây bệnh có lẫn trong lô hàng, giám định xuất xứ, chất lượng các dây chuyền công nghệ cũ đã qua sử dụng.

Cùng với hoạt dộng thanh tra thì các cơ quan thẩm quyền phải thực hiện công việc kiểm tra thường xuyên và báo cáo định kì về tình hình xuất nhập khẩu các sản phẩm có nguy cơ ảnh hưởng đến môi trường ở dịa phương. Định kì 6 tháng 1 lần sở tài nguyên và môi trường phải báo cáo bằng văn bản với Bộ tài nguyên và môi

trong trường hợp không tái xuất.

+ Có thể phân loại các sản phẩm trong một lô hàng xuất nhập khẩu thành từng loại để có thể tận dụng các sản phẩm không gây ảnh hưởng đến môi trường hoặc có thể áp dụng các giải pháp khoa học để xử lí tái chế biến các sản phẩm đó.

Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần phối hợp với nhau trong việc thực hiện các biện pháp phòng chống, khắc phục ô nhiễm môi trường trong quá trình xuất nhập khẩu. Sự phối hợp đó được thể hiện ở các cơ quan có thẩm quyền khác nhau như Bộ tài nguyên và môi trường, sở tài nguyên và môi trường, ủy ban nhân dân địa phương, lực lượng hải quan, ban quản lí các bến cảng.

* Thanh tra về bảo vệ môi trường trong hoạt dộng xuất nhập khẩu

Đây là hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm kiểm tra phát hiện các hành vi có dấu hiệu vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu để từ dó xử lí hoặc kiến nghị các biện pháp xử lí theo quyết định của pháp luật. Cơ quan có thẩm quyền thực hiện chức năng này là thanh tra môi trường, Bộ tài nguyên và môi trường, thanh tra môi trường thuộc sở tài nguyên và môi trường.

Cơ quan thanh tra phải kết hợp giữa các biện pháp pháp lí với các biện pháp nghiệp vụ môi trường, kiểm tra hiện trạng các lô hàng xuất nhập khẩu, phân tích các mẫu chất thải, vi trùng gây bệnh có lẫn trong lô hàng, giám định xuất xứ, chất lượng các dây chuyền công nghệ cũ đã qua sử dụng.

Cùng với hoạt dộng thanh tra thì các cơ quan thẩm quyền phải thực hiện công việc kiểm tra thường xuyên và báo cáo định kì về tình hình xuất nhập khẩu các sản phẩm có nguy cơ ảnh hưởng đến môi trường ở dịa phương. Định kì 6 tháng 1 lần sở tài nguyên và môi trường phải báo cáo bằng văn bản với Bộ tài nguyên và môi

380

trường (trực tiếp cho Cục bảo vệ môi trường) về tình hình thực hiện các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động nhập khẩu, sử dụng phế liệu nhập khẩu, làm nguyên liệu sản xuất tại địa bàn quản lí.

* Giải quyết tranh chấp về bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu

Tranh chấp về bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu là những mâu thuẫn, bất đồng ý kiến giữa các tổ chức, cá nhân (có thể là cơ quan nhà nước) khác nhau với các tổ chức, cá nhân có hoạt động xuất nhập khẩu khi một trong các bên cho rằng hoạt động xuất nhập khẩu này gây ảnh hưởng xấu tới môi trường và quyền lợi hợp pháp của họ.

Các tranh chấp môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu thường xảy ra khi chủ thể nhập khẩu những lô hàng như phế liệu, chất thải tài nguyên sinh vật gây bệnh... những sản phẩm này trong quá trình xuất nhập khẩu vận chuyển sử dụng có gây ảnh hưởng xấu tới môi trường và lợi ích của nhân dân và các vùng lân cận.

Trong thực tế, các tranh chấp môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu thường gắn liền với một chủ thể nhập khẩu các loại sản phẩm gây ảnh hưởng xấu tới môi trường, vi phạm pháp luật môi trường và không đồng ý với phương thức xử lí của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Chính vì vậy trong quá trình kiểm tra, giám định chất lượng các lô hàng cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần phải căn cứ vào các quy định pháp luật cụ thể cũng như các tiêu chuẩn khoa học để có kết luận khách quan để chủ thể xuất nhập khẩu hàng hoá yên tâm tin tưởng vào cơ quan nhà nước để hạn chế tranh chấp xảy ra.

Giải quyết tranh chấp về bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu là hoạt động mà cơ quan nhà nước có thẩm quyền

trường (trực tiếp cho Cục bảo vệ môi trường) về tình hình thực hiện các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động nhập khẩu, sử dụng phế liệu nhập khẩu, làm nguyên liệu sản xuất tại địa bàn quản lí.

* Giải quyết tranh chấp về bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu

Tranh chấp về bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu là những mâu thuẫn, bất đồng ý kiến giữa các tổ chức, cá nhân (có thể là cơ quan nhà nước) khác nhau với các tổ chức, cá nhân có hoạt động xuất nhập khẩu khi một trong các bên cho rằng hoạt động xuất nhập khẩu này gây ảnh hưởng xấu tới môi trường và quyền lợi hợp pháp của họ.

Các tranh chấp môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu thường xảy ra khi chủ thể nhập khẩu những lô hàng như phế liệu, chất thải tài nguyên sinh vật gây bệnh... những sản phẩm này trong quá trình xuất nhập khẩu vận chuyển sử dụng có gây ảnh hưởng xấu tới môi trường và lợi ích của nhân dân và các vùng lân cận.

Trong thực tế, các tranh chấp môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu thường gắn liền với một chủ thể nhập khẩu các loại sản phẩm gây ảnh hưởng xấu tới môi trường, vi phạm pháp luật môi trường và không đồng ý với phương thức xử lí của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Chính vì vậy trong quá trình kiểm tra, giám định chất lượng các lô hàng cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần phải căn cứ vào các quy định pháp luật cụ thể cũng như các tiêu chuẩn khoa học để có kết luận khách quan để chủ thể xuất nhập khẩu hàng hoá yên tâm tin tưởng vào cơ quan nhà nước để hạn chế tranh chấp xảy ra.

Giải quyết tranh chấp về bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu là hoạt động mà cơ quan nhà nước có thẩm quyền

381

tiến hành nhằm khôi phục bảo vệ quyền lợi hợp pháp của các chủ thể xuất nhập khẩu và các chủ thể khác trong quan hệ tranh chấp, qua đó bảo vệ lợi ích môi trường nói chung của cộng đồng.

Giải quyết tranh chấp được thực hiện thông qua hoạt động của các cơ quan có thẩm quyền như sở tài nguyên và môi trường, Bộ tài nguyên và môi trường, toà án. Việc giải quyết tranh chấp phải bảo đảm các nguyên tắc: phát triển bền vững (tức là phải kết hợp hài hoà giữa các yêu cầu về bảo vệ môi trường với việc bảo đảm các lợi ích kinh tế của các chủ thể xuất nhập khẩu), thực hiện các biện pháp xử lí nhanh chóng, kịp thời đối với các lô hàng gây hại môi trường.

Chủ thể nhập khẩu các sản phẩm gây hại tới môi trường phải chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại do hoạt động xuất nhập khẩu gây ra đồng thời chịu trách nhiệm về các chi phí nhằm phòng chống khắc phục các hậu quả môi trường do hoạt động xuất nhập khẩu đó gây nên (ví dụ các chi phí về lưu kho, bến bãi, chi phí làm sạch môi trường, xử lí vật phẩm gây ô nhiễm...).

* Quan hệ quốc tế về bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu

Đây là hoạt động có ý nghĩa lớn đối với hiệu quả công tác bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu, bởi lẽ thông qua quan hệ quốc tế sẽ thiết lập sự phối hợp giữa các quốc gia, giữa các tổ chức quốc tế trong việc xác định các điều kiện về môi trường trong việc xuất nhập khẩu hàng hoá cũng như thẩm định yêu cầu về môi trường trong xuất nhập khẩu đối với những lô hàng xuất nhập khẩu cụ thể.

Quan hệ quốc tế trong lĩnh vực này được thực hiện dưới nhiều hình thức nhưng quan trọng nhất là việc tham gia các điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường liên quan tới hoạt động xuất nhập

tiến hành nhằm khôi phục bảo vệ quyền lợi hợp pháp của các chủ thể xuất nhập khẩu và các chủ thể khác trong quan hệ tranh chấp, qua đó bảo vệ lợi ích môi trường nói chung của cộng đồng.

Giải quyết tranh chấp được thực hiện thông qua hoạt động của các cơ quan có thẩm quyền như sở tài nguyên và môi trường, Bộ tài nguyên và môi trường, toà án. Việc giải quyết tranh chấp phải bảo đảm các nguyên tắc: phát triển bền vững (tức là phải kết hợp hài hoà giữa các yêu cầu về bảo vệ môi trường với việc bảo đảm các lợi ích kinh tế của các chủ thể xuất nhập khẩu), thực hiện các biện pháp xử lí nhanh chóng, kịp thời đối với các lô hàng gây hại môi trường.

Chủ thể nhập khẩu các sản phẩm gây hại tới môi trường phải chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại do hoạt động xuất nhập khẩu gây ra đồng thời chịu trách nhiệm về các chi phí nhằm phòng chống khắc phục các hậu quả môi trường do hoạt động xuất nhập khẩu đó gây nên (ví dụ các chi phí về lưu kho, bến bãi, chi phí làm sạch môi trường, xử lí vật phẩm gây ô nhiễm...).

* Quan hệ quốc tế về bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu

Đây là hoạt động có ý nghĩa lớn đối với hiệu quả công tác bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu, bởi lẽ thông qua quan hệ quốc tế sẽ thiết lập sự phối hợp giữa các quốc gia, giữa các tổ chức quốc tế trong việc xác định các điều kiện về môi trường trong việc xuất nhập khẩu hàng hoá cũng như thẩm định yêu cầu về môi trường trong xuất nhập khẩu đối với những lô hàng xuất nhập khẩu cụ thể.

Quan hệ quốc tế trong lĩnh vực này được thực hiện dưới nhiều hình thức nhưng quan trọng nhất là việc tham gia các điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường liên quan tới hoạt động xuất nhập

382

khẩu, ví dụ Công ước Cites - 1973 về buôn bán các loại động vật hoang dã nguy cấp. Công ước về kiểm soát vận chuyển qua biên giới các phế thải nguy hiểm và tiêu huỷ chúng (Công ước Basel, 1989). Thành viên Công ước chỉ được xuất nhập khẩu các sản phẩm phù hợp với nguyên tắc của công ước nhằm bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí.

Quan hệ quốc tế về bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu còn được thể hiện qua các hoạt động cụ thể như phối hợp với các quốc gia, tổ chức quốc tế trong việc giám định nguồn gốc xuất xứ, chất lượng thiết bị dây truyền công nghệ cũ đã qua sử dụng, phối hợp tái suất hàng hoá gây ô nhiễm môi trường, xử lí các sản phẩm gây ô nhiễm môi trường.

3.2.2. Nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân

Trong quá trình thực hiện hoạt động xuất nhập khẩu hàng hoá, các tổ chức, cá nhân phải thực hiện nghĩa vụ bảo vệ môi trường trong hoạt động của mình với các nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất: Không được thực hiện các hành vi xuất nhập khẩu có khả năng gây ảnh hưởng xấu tới môi trường đã bị pháp luật nghiêm cấm. Những hành vi này được quy định cụ thể trong các văn bản pháp luật, như Luật khoáng sản năm 2010, Luật bảo vệ môi trường năm 2014 (Điều 75, Điều 76), Pháp lệnh bảo vệ và kiểm dịch thực vật năm 2001 (Điều 31), Quyết định số 12/2006/QĐ-BTNMT cùng nhiều văn bản pháp luật khác. Những hành vi gây ảnh hưởng xấu tới môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu bị pháp luật nghiêm cấm bao gồm:

+ Cấm nhập khẩu công nghệ, thiết bị không đáp ứng tiêu chuẩn môi trường, nhập khẩu, xuất khẩu chất thải.

+ Cấm nhập khẩu, quá cảnh chất thải dưới mọi hình thức.

khẩu, ví dụ Công ước Cites - 1973 về buôn bán các loại động vật hoang dã nguy cấp. Công ước về kiểm soát vận chuyển qua biên giới các phế thải nguy hiểm và tiêu huỷ chúng (Công ước Basel, 1989). Thành viên Công ước chỉ được xuất nhập khẩu các sản phẩm phù hợp với nguyên tắc của công ước nhằm bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí.

Quan hệ quốc tế về bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu còn được thể hiện qua các hoạt động cụ thể như phối hợp với các quốc gia, tổ chức quốc tế trong việc giám định nguồn gốc xuất xứ, chất lượng thiết bị dây truyền công nghệ cũ đã qua sử dụng, phối hợp tái suất hàng hoá gây ô nhiễm môi trường, xử lí các sản phẩm gây ô nhiễm môi trường.

3.2.2. Nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân

Trong quá trình thực hiện hoạt động xuất nhập khẩu hàng hoá, các tổ chức, cá nhân phải thực hiện nghĩa vụ bảo vệ môi trường trong hoạt động của mình với các nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất: Không được thực hiện các hành vi xuất nhập khẩu có khả năng gây ảnh hưởng xấu tới môi trường đã bị pháp luật nghiêm cấm. Những hành vi này được quy định cụ thể trong các văn bản pháp luật, như Luật khoáng sản năm 2010, Luật bảo vệ môi trường năm 2014 (Điều 75, Điều 76), Pháp lệnh bảo vệ và kiểm dịch thực vật năm 2001 (Điều 31), Quyết định số 12/2006/QĐ-BTNMT cùng nhiều văn bản pháp luật khác. Những hành vi gây ảnh hưởng xấu tới môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu bị pháp luật nghiêm cấm bao gồm:

+ Cấm nhập khẩu công nghệ, thiết bị không đáp ứng tiêu chuẩn môi trường, nhập khẩu, xuất khẩu chất thải.

+ Cấm nhập khẩu, quá cảnh chất thải dưới mọi hình thức.

383

+ Cấm nhập khẩu, quá cảnh động vật, thực vật chưa qua kiểm dịch, vi sinh vật ngoài danh mục cho phép.

+ Cấm nhập khẩu các loại pháo nổ.

+ Cấm nhập khẩu phế liệu không sử dụng vào mục dích làm nguyên liệu sản xuất.

+ Cấm xuất, nhập khẩu các loại khoáng sản nằm trong danh mục khoáng sản cấm xuất, nhập khẩu được Chính phủ quy định trong từng thời kì.

+ Cấm nhập khẩu, xuất khẩu, sản xuất, vận chuyển, tàng trữ, buôn bán, sử dụng giống cây bị nhiễm sâu bệnh nặng hoặc mang sâu bệnh nguy hiểm.

+ Cấm nhập khẩu thuốc bảo vệ thực vật hết hạn sử dụng, thuốc bảo vệ thực vật nằm trong danh mục cấm sử dụng, thuốc bảo vệ thực vật không rõ nguồn gốc, thuốc bảo vệ thực vật không có nhãn hoặc nhãn hiệu không đúng quy định của pháp luật, thuốc bảo vệ thực vật ngoài danh mục hạn chế sử dụng và được phép sử dụng ở Việt Nam (trừ trường hợp được phép nhập khẩu theo quy định ở khoản 3 Điều 31 Pháp lệnh bảo vệ và kiểm dịch thực vật năm 2001).

+ Cấm xuất, nhập khẩu hàng hoá thuỷ sản thuộc danh mục cấm xuất, nhập khẩu.

+ Cấm xuất, nhập khẩu các loại động vật rừng quý hiếm vào mục đích kinh doanh (danh mục động thực vật quý hiếm được Chính phủ quy định cụ thể. Việc xuất nhập khẩu các loài động, thực vật này chỉ được sử dụng vào mục đích tạo giống gây nuôi, nghiên cứu khoa học, trao đổi quốc tế).

Thứ hai: Trong quá trình thực hiện hoạt động xuất nhập khẩu các loại sản phẩm có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường, các tổ chức, cá nhân phải chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà

+ Cấm nhập khẩu, quá cảnh động vật, thực vật chưa qua kiểm dịch, vi sinh vật ngoài danh mục cho phép.

+ Cấm nhập khẩu các loại pháo nổ.

+ Cấm nhập khẩu phế liệu không sử dụng vào mục dích làm nguyên liệu sản xuất.

+ Cấm xuất, nhập khẩu các loại khoáng sản nằm trong danh mục khoáng sản cấm xuất, nhập khẩu được Chính phủ quy định trong từng thời kì.

+ Cấm nhập khẩu, xuất khẩu, sản xuất, vận chuyển, tàng trữ, buôn bán, sử dụng giống cây bị nhiễm sâu bệnh nặng hoặc mang sâu bệnh nguy hiểm.

+ Cấm nhập khẩu thuốc bảo vệ thực vật hết hạn sử dụng, thuốc bảo vệ thực vật nằm trong danh mục cấm sử dụng, thuốc bảo vệ thực vật không rõ nguồn gốc, thuốc bảo vệ thực vật không có nhãn hoặc nhãn hiệu không đúng quy định của pháp luật, thuốc bảo vệ thực vật ngoài danh mục hạn chế sử dụng và được phép sử dụng ở Việt Nam (trừ trường hợp được phép nhập khẩu theo quy định ở khoản 3 Điều 31 Pháp lệnh bảo vệ và kiểm dịch thực vật năm 2001).

+ Cấm xuất, nhập khẩu hàng hoá thuỷ sản thuộc danh mục cấm xuất, nhập khẩu.

+ Cấm xuất, nhập khẩu các loại động vật rừng quý hiếm vào mục đích kinh doanh (danh mục động thực vật quý hiếm được Chính phủ quy định cụ thể. Việc xuất nhập khẩu các loài động, thực vật này chỉ được sử dụng vào mục đích tạo giống gây nuôi, nghiên cứu khoa học, trao đổi quốc tế).

Thứ hai: Trong quá trình thực hiện hoạt động xuất nhập khẩu các loại sản phẩm có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường, các tổ chức, cá nhân phải chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà

384

nước có thẩm quyền và phải có giấy phép về môi trường liên quan tới hoạt động xuất nhập khẩu. Giấy phép này rất đa dạng, đây không phải là giấy phép về bảo vệ môi trường do một cơ quan nhà nước cấp mà nó có thể do các cơ quan nhà nước khác nhau cấp nhằm bảo đảm các yêu cầu về bảo vệ môi trường trong từng hoạt động xuất nhập khẩu cụ thể. *Ví dụ:* Bộ tài nguyên và môi trường cấp phép về việc nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất, xuất nhập khẩu máy móc thiết bị công nghệ cũ đã qua sử dụng, xuất nhập khẩu khoáng sản... Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn cấp giấy phép đối với hoạt động xuất nhập khẩu thuốc bảo vệ thực vật, các giống cây trồng, động, thực vật quý hiếm.

Thứ ba: Các tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động xuất nhập khẩu các sản phẩm có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường phải thoả mãn các điều kiện nhất định. Tuỳ theo từng loại sản phẩm khác nhau mà các điều kiện xuất nhập khẩu có thể khác nhau, cụ thể:

* Việc nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất phải bảo đảm:

- Chỉ nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất.

- Không được lợi dụng việc nhập khẩu phế liệu để nhập khẩu chất thải dưới bất kì hình thức nào.

- Phế liệu trước khi nhập khẩu phải bảo đảm các điều kiện: Không chứa các tạp chất nguy hại; không lẫn những vật liệu, sản phẩm, hàng hoá không được phép nhập khẩu theo quy định của pháp luật Việt Nam hoặc các điều ước quốc tế mà Việt Nam kí kết hoặc gia nhập. Không lẫn chất thải, trừ tạp chất không nguy hại còn bám dính hoặc bị rời ra trong quá trình bốc xếp, vận chuyển.

- Tổ chức, cá nhân nhập khẩu phế liệu phải có kho bãi dành riêng cho việc tập kết phế liệu nhập khẩu bảo đảm các điều kiện về môi trường trong quá trình lưu giữ phế liệu nhập khẩu đồng thời phải có đủ năng lực xử lí các chất thải đi kèm phế liệu nhập khẩu.

nước có thẩm quyền và phải có giấy phép về môi trường liên quan tới hoạt động xuất nhập khẩu. Giấy phép này rất đa dạng, đây không phải là giấy phép về bảo vệ môi trường do một cơ quan nhà nước cấp mà nó có thể do các cơ quan nhà nước khác nhau cấp nhằm bảo đảm các yêu cầu về bảo vệ môi trường trong từng hoạt động xuất nhập khẩu cụ thể. *Ví dụ:* Bộ tài nguyên và môi trường cấp phép về việc nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất, xuất nhập khẩu máy móc thiết bị công nghệ cũ đã qua sử dụng, xuất nhập khẩu khoáng sản... Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn cấp giấy phép đối với hoạt động xuất nhập khẩu thuốc bảo vệ thực vật, các giống cây trồng, động, thực vật quý hiếm.

Thứ ba: Các tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động xuất nhập khẩu các sản phẩm có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường phải thoả mãn các điều kiện nhất định. Tuỳ theo từng loại sản phẩm khác nhau mà các điều kiện xuất nhập khẩu có thể khác nhau, cụ thể:

* Việc nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất phải bảo đảm:

- Chỉ nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất.

- Không được lợi dụng việc nhập khẩu phế liệu để nhập khẩu chất thải dưới bất kì hình thức nào.

- Phế liệu trước khi nhập khẩu phải bảo đảm các điều kiện: Không chứa các tạp chất nguy hại; không lẫn những vật liệu, sản phẩm, hàng hoá không được phép nhập khẩu theo quy định của pháp luật Việt Nam hoặc các điều ước quốc tế mà Việt Nam kí kết hoặc gia nhập. Không lẫn chất thải, trừ tạp chất không nguy hại còn bám dính hoặc bị rời ra trong quá trình bốc xếp, vận chuyển.

- Tổ chức, cá nhân nhập khẩu phế liệu phải có kho bãi dành riêng cho việc tập kết phế liệu nhập khẩu bảo đảm các điều kiện về môi trường trong quá trình lưu giữ phế liệu nhập khẩu đồng thời phải có đủ năng lực xử lí các chất thải đi kèm phế liệu nhập khẩu.

385

- Tổ chức, cá nhân nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất phải tổ chức xử lí tạp chất sau khi loại ra khỏi phế liệu nhập khẩu, không được cho, bán tạp chất đó.

- Trong thời hạn ít nhất là 5 ngày làm việc trước khi tiến hành bốc dỡ, vận chuyển phế liệu nhập khẩu từ cửa khẩu về kho, bến bãi tập kết, chủ thể nhập khẩu phải thông báo bằng văn bản về việc nhập khẩu máy móc, thiết bị, công nghệ cũ đã qua sử dụng phải bảo đảm cho sở tài nguyên và môi trường ở địa phương có cơ sở sản xuất hoặc kho, bãi chứa phế liệu nhập khẩu, các thông tin về chủng loại, số lượng, trọng lượng phế liệu nhập khẩu, địa điểm cửa khẩu nhập khẩu phế liệu, tuyến vận chuyển phế liệu, địa điểm kho bãi tập kết phế liệu, địa điểm đưa phế liệu vào sản xuất.

* Việc nhập khẩu, quá cảnh hàng hoá phải bảo đảm các yêu cầu sau:

- Máy móc, thiết bị, phương tiện, nguyên liệu, nhiên liệu, hoá chất, hàng hoá nhập khẩu phải đáp ứng tiêu chuẩn môi trường.

- Cấm nhập khẩu máy móc, thiết bị, phương tiện, nguyên liệu, nhiên liệu, hoá chất, hàng hoá sau đây: Máy móc, thiết bị, phương tiện không đạt tiêu chuẩn môi trường; máy móc, thiết bị, phương tiện giao thông vận tải đã qua sử dụng để phá dỡ; nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu, hoá chất, hàng hoá thuộc danh mục cấm nhập khẩu; máy móc, thiết bị, phương tiện bị nhiễm chất phóng xạ, vi trùng gây bệnh, chất độc khác chưa được tẩy rửa hoặc không có khả năng làm sạch; thực phẩm, thuốc y tế, thuốc bảo vệ động vật, thực vật đã hết hạn sử dụng hoặc không đạt tiêu chuẩn về chất lượng vệ sinh an toàn thực phẩm.

- Chủ hàng nhập khẩu các loại máy móc, thiết bị, phương tiện, nguyên liệu, nhiên liệu, hoá chất, hàng hoá nằm trong danh mục bị cấm (khoản 2 Điều 75 Luật bảo vệ môi trường năm 2014) phải

- Tổ chức, cá nhân nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất phải tổ chức xử lí tạp chất sau khi loại ra khỏi phế liệu nhập khẩu, không được cho, bán tạp chất đó.

- Trong thời hạn ít nhất là 5 ngày làm việc trước khi tiến hành bốc dỡ, vận chuyển phế liệu nhập khẩu từ cửa khẩu về kho, bến bãi tập kết, chủ thể nhập khẩu phải thông báo bằng văn bản về việc nhập khẩu máy móc, thiết bị, công nghệ cũ đã qua sử dụng phải bảo đảm cho sở tài nguyên và môi trường ở địa phương có cơ sở sản xuất hoặc kho, bãi chứa phế liệu nhập khẩu, các thông tin về chủng loại, số lượng, trọng lượng phế liệu nhập khẩu, địa điểm cửa khẩu nhập khẩu phế liệu, tuyến vận chuyển phế liệu, địa điểm kho bãi tập kết phế liệu, địa điểm đưa phế liệu vào sản xuất.

* Việc nhập khẩu, quá cảnh hàng hoá phải bảo đảm các yêu cầu sau:

- Máy móc, thiết bị, phương tiện, nguyên liệu, nhiên liệu, hoá chất, hàng hoá nhập khẩu phải đáp ứng tiêu chuẩn môi trường.

- Cấm nhập khẩu máy móc, thiết bị, phương tiện, nguyên liệu, nhiên liệu, hoá chất, hàng hoá sau đây: Máy móc, thiết bị, phương tiện không đạt tiêu chuẩn môi trường; máy móc, thiết bị, phương tiện giao thông vận tải đã qua sử dụng để phá dỡ; nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu, hoá chất, hàng hoá thuộc danh mục cấm nhập khẩu; máy móc, thiết bị, phương tiện bị nhiễm chất phóng xạ, vi trùng gây bệnh, chất độc khác chưa được tẩy rửa hoặc không có khả năng làm sạch; thực phẩm, thuốc y tế, thuốc bảo vệ động vật, thực vật đã hết hạn sử dụng hoặc không đạt tiêu chuẩn về chất lượng vệ sinh an toàn thực phẩm.

- Chủ hàng nhập khẩu các loại máy móc, thiết bị, phương tiện, nguyên liệu, nhiên liệu, hoá chất, hàng hoá nằm trong danh mục bị cấm (khoản 2 Điều 75 Luật bảo vệ môi trường năm 2014) phải

386

tái xuất hoặc tiêu huỷ, thải bỏ theo quy định của pháp luật về quản lí chất thải; trường hợp gây hậu quả nghiêm trọng đến môi trường thì tuỳ tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lí hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

- Hàng hoá, thiết bị, phương tiện có khả năng gây ô nhiễm, suy thoái và sự cố môi trường quá cảnh qua lãnh thổ Việt Nam phải được phép và chịu sự kiểm tra về môi trường của cơ quan quản lí nhà nước về môi trường.

Việc nhập khẩu các loại thuốc bảo vệ thực vật, chế phẩm sinh học, các nguồn gen động thực vật, các loài động thực vật phải đảm bảo yêu cầu về bảo vệ kiểm dịch thực vật, không gây ô nhiễm, suy thoái môi trường, mất cân bằng sinh thái.

Thứ tư: Các tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động xuất nhập khẩu các sản phẩm có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường cao (nhạy cảm về môi trường), phải bảo đảm xuất nhập khẩu các sản phẩm đúng chủng loại được quy định cụ thể trong văn bản pháp luật. Chẳng hạn, hoạt động nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất phải phù hợp chủng loại được quy định trong Điều 5 bản Quy định về bảo vệ môi trường đối với phế liệu nhập khẩu làm nguyên liệu sản xuất ban hành kèm theo Quyết định số 12/2006/QĐ-BTNMT, hoạt động nhập khẩu thuốc bảo vệ thực vật phải dảm bảo đúng các loại thuốc bảo vệ thực vật trong danh mục thuốc được phép nhập khẩu theo quy định của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn.

Thứ năm: Trong quá trình xuất nhập khẩu các sản phẩm, nếu tổ chức, cá nhân xuất nhập khẩu vi phạm các quy định về bảo vệ môi trường thì tuỳ mức độ nặng nhẹ sẽ bị xử lí theo quy định của pháp luật (trách nhiệm hành chính, dân sự, hình sự) đồng thời

tái xuất hoặc tiêu huỷ, thải bỏ theo quy định của pháp luật về quản lí chất thải; trường hợp gây hậu quả nghiêm trọng đến môi trường thì tuỳ tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lí hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

- Hàng hoá, thiết bị, phương tiện có khả năng gây ô nhiễm, suy thoái và sự cố môi trường quá cảnh qua lãnh thổ Việt Nam phải được phép và chịu sự kiểm tra về môi trường của cơ quan quản lí nhà nước về môi trường.

Việc nhập khẩu các loại thuốc bảo vệ thực vật, chế phẩm sinh học, các nguồn gen động thực vật, các loài động thực vật phải đảm bảo yêu cầu về bảo vệ kiểm dịch thực vật, không gây ô nhiễm, suy thoái môi trường, mất cân bằng sinh thái.

Thứ tư: Các tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động xuất nhập khẩu các sản phẩm có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường cao (nhạy cảm về môi trường), phải bảo đảm xuất nhập khẩu các sản phẩm đúng chủng loại được quy định cụ thể trong văn bản pháp luật. Chẳng hạn, hoạt động nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất phải phù hợp chủng loại được quy định trong Điều 5 bản Quy định về bảo vệ môi trường đối với phế liệu nhập khẩu làm nguyên liệu sản xuất ban hành kèm theo Quyết định số 12/2006/QĐ-BTNMT, hoạt động nhập khẩu thuốc bảo vệ thực vật phải dảm bảo đúng các loại thuốc bảo vệ thực vật trong danh mục thuốc được phép nhập khẩu theo quy định của Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn.

Thứ năm: Trong quá trình xuất nhập khẩu các sản phẩm, nếu tổ chức, cá nhân xuất nhập khẩu vi phạm các quy định về bảo vệ môi trường thì tuỳ mức độ nặng nhẹ sẽ bị xử lí theo quy định của pháp luật (trách nhiệm hành chính, dân sự, hình sự) đồng thời

387

phải chịu mọi chi phí cho việc xử lí sản phẩm gây ô nhiễm môi trường (chi phí lưu kho, bến bãi, tái xuất, chi phí tiêu huỷ sản phẩm, khắc phục hậu quả môi trường) đồng thời phải bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật của mình gây ra. Các tổ chức, cá nhân xuất nhập khẩu vi phạm pháp luật môi trường phải thực hiện ngay các biện pháp bảo vệ môi trường theo yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền: Tái xuất, tiêu huỷ sản phẩm gây ô nhiễm môi trường …

Ngoài các nghĩa vụ bảo vệ môi trường cơ bản nói trên của các chủ thể xuất nhập khẩu thì các tổ chức, cá nhân khác cũng có nghĩa vụ tham gia bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu, như: phát hiện, ngăn chặn, báo cáo kịp thời với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về các hành vi xuất nhập khẩu có dấu hiệu vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường, cùng tham gia khắc phục ô nhiễm môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu khi có yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

3.3. Trách nhiệm pháp lí đối với các hành vi vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu

Vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu thường phổ biến ở các dạng xuất nhập khẩu, quá cảnh, tạm nhập tái xuất, tạm xuất tái nhập, các loại phế liệu không theo quy định của cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường hoặc không được cơ quan có thẩm quyền về quản lí bảo vệ môi trường cho phép; nhập khẩu công nghệ hoá chất độc hại, sinh vật biến đổi gen và các sản phẩm của chúng không theo quy định của Nhà nước về bảo vệ môi trường, không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép, nhập khẩu pháo nổ.

Vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu có thể bị xử lí ở các dạng trách nhiệm pháp lí sau:

phải chịu mọi chi phí cho việc xử lí sản phẩm gây ô nhiễm môi trường (chi phí lưu kho, bến bãi, tái xuất, chi phí tiêu huỷ sản phẩm, khắc phục hậu quả môi trường) đồng thời phải bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật của mình gây ra. Các tổ chức, cá nhân xuất nhập khẩu vi phạm pháp luật môi trường phải thực hiện ngay các biện pháp bảo vệ môi trường theo yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền: Tái xuất, tiêu huỷ sản phẩm gây ô nhiễm môi trường …

Ngoài các nghĩa vụ bảo vệ môi trường cơ bản nói trên của các chủ thể xuất nhập khẩu thì các tổ chức, cá nhân khác cũng có nghĩa vụ tham gia bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu, như: phát hiện, ngăn chặn, báo cáo kịp thời với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về các hành vi xuất nhập khẩu có dấu hiệu vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường, cùng tham gia khắc phục ô nhiễm môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu khi có yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

3.3. Trách nhiệm pháp lí đối với các hành vi vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu

Vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu thường phổ biến ở các dạng xuất nhập khẩu, quá cảnh, tạm nhập tái xuất, tạm xuất tái nhập, các loại phế liệu không theo quy định của cơ quan quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường hoặc không được cơ quan có thẩm quyền về quản lí bảo vệ môi trường cho phép; nhập khẩu công nghệ hoá chất độc hại, sinh vật biến đổi gen và các sản phẩm của chúng không theo quy định của Nhà nước về bảo vệ môi trường, không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép, nhập khẩu pháo nổ.

Vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu có thể bị xử lí ở các dạng trách nhiệm pháp lí sau:

388

+ Trách nhiệm hành chính: Vi phạm hành chính trong hoạt động xuất nhập khẩu bị xử lí theo quy định ở Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

+ Trách nhiệm hình sự: áp dụng đối với các hành vi vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu có đủ yếu tố cấu thành tội phạm theo quy định ở Bộ luật hình sự năm 1999, sửa đổi bổ sung năm 2009.

+ Trách nhiệm dân sự: Người vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu phải khôi phục hiện trạng môi trường và bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm của mình gây ra.

IV. KIỂM SOÁT Ô NHIỄM TRONG HOẠT ĐỘNG DU LỊCH

4.1. Vai trò của pháp luật kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động du lịch

Tiềm năng du lịch của Việt Nam rất phong phú. Trong những năm gần đây, Việt Nam đã rất coi trọng phát triển du lịch. Năm 1990 mới có khoảng 250.000 khách du lịch quốc tế đến Việt Nam, đến năm 1994 số khách du lịch quốc tế đến Việt Nam đã đạt tới 1 triệu người và đến năm 1997 (tính đến hết tháng 10) Việt Nam đã đón 1.716.000 lượt khách du lịch quốc tế. Năm 1993 lượng khách du lịch nội địa mới có 2,7 triệu lượt khách, đến năm 1999 đã lên tới 9 triệu lượt người, năm 2004 lên tới 12,5 triệu lượt người. Đến năm 2010, Việt Nam đã đón 5 triệu lượt khách quốc tế và 28 triệu lượt khách nội địa.

Ngành du lịch ngày càng đóng góp tích cực vào sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước nhưng ngược lại cũng đã gây ra các tác động tiêu cực đến tài nguyên và môi trường như: Việc xây dựng khách sạn, các công trình du lịch, xây dựng giao thông phục vụ du lịch... đã và đang làm thay đổi cảnh quan thiên

+ Trách nhiệm hành chính: Vi phạm hành chính trong hoạt động xuất nhập khẩu bị xử lí theo quy định ở Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

+ Trách nhiệm hình sự: áp dụng đối với các hành vi vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu có đủ yếu tố cấu thành tội phạm theo quy định ở Bộ luật hình sự năm 1999, sửa đổi bổ sung năm 2009.

+ Trách nhiệm dân sự: Người vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động xuất nhập khẩu phải khôi phục hiện trạng môi trường và bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm của mình gây ra.

IV. KIỂM SOÁT Ô NHIỄM TRONG HOẠT ĐỘNG DU LỊCH

4.1. Vai trò của pháp luật kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động du lịch

Tiềm năng du lịch của Việt Nam rất phong phú. Trong những năm gần đây, Việt Nam đã rất coi trọng phát triển du lịch. Năm 1990 mới có khoảng 250.000 khách du lịch quốc tế đến Việt Nam, đến năm 1994 số khách du lịch quốc tế đến Việt Nam đã đạt tới 1 triệu người và đến năm 1997 (tính đến hết tháng 10) Việt Nam đã đón 1.716.000 lượt khách du lịch quốc tế. Năm 1993 lượng khách du lịch nội địa mới có 2,7 triệu lượt khách, đến năm 1999 đã lên tới 9 triệu lượt người, năm 2004 lên tới 12,5 triệu lượt người. Đến năm 2010, Việt Nam đã đón 5 triệu lượt khách quốc tế và 28 triệu lượt khách nội địa.

Ngành du lịch ngày càng đóng góp tích cực vào sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước nhưng ngược lại cũng đã gây ra các tác động tiêu cực đến tài nguyên và môi trường như: Việc xây dựng khách sạn, các công trình du lịch, xây dựng giao thông phục vụ du lịch... đã và đang làm thay đổi cảnh quan thiên

389

nhiên gây hư hại đối với di tích lịch sử văn hoá, tăng lượng chất thải gây ô nhiễm môi trường, đặc biệt là chất thải lỏng và chất thải rắn; các hệ sinh thái đặc chủng, rừng nguyên sinh nhiệt đới, các đảo ngoài biển, các hang động, các rạn san hô… rất hấp dẫn đối với khách du lịch nhưng chúng rất nhạy cảm và rất dễ bị tổn thương do các hoạt động du lịch. Trong bảo vệ môi trường nói chung và trong sự nghiệp phát triển du lịch nói riêng, pháp luật bảo vệ môi trường giữ một vai trò hết sức quan trọng. Vai trò đó được thể hiện cụ thể như sau:

Thứ nhất: Pháp luật môi trường là cơ sở để bảo vệ một cách hiệu quả nguồn tài nguyên du lịch.

Tài nguyên du lịch là cảnh quan thiên nhiên, yếu tố tự nhiên, di tích lịch sử, văn hoá, công trình lao động sáng tạo của con người, là các giá trị nhân văn khác có thể được sử dụng nhằm đáp ứng nhu cầu du lịch, là yếu tố cơ bản để hình thành các khu du lịch, điểm du lịch, tuyến du lịch.

Tài nguyên du lịch là yếu tố vô cùng quan trọng, quyết định sự phát triển của hoạt động du lịch. Tài nguyên du lịch đồng thời cũng là các thành phần của môi trường và là đối tượng được pháp luật môi trường bảo vệ. Bằng việc xác định chức năng cụ thể của các cơ quan quản lí nhà nước cũng như nghĩa vụ của từng tổ chức, cá nhân trong quá trình tiến hành các hoạt động của mình, pháp luật môi trường góp phần giữ gìn, đảm bảo và cải thiện chất lượng của tài nguyên du lịch. Với hệ thống pháp luật bảo vệ môi trường đồng bộ và phù hợp, hoạt động du lịch hoàn toàn có thể có được những điều kiện thuận lợi để phát triển.

Thứ hai: Pháp luật môi trường tạo điều kiện đảm bảo sự ổn định cho phát triển du lịch.

Bất kì hoạt động du lịch nào cũng phải tiến hành dựa trên

nhiên gây hư hại đối với di tích lịch sử văn hoá, tăng lượng chất thải gây ô nhiễm môi trường, đặc biệt là chất thải lỏng và chất thải rắn; các hệ sinh thái đặc chủng, rừng nguyên sinh nhiệt đới, các đảo ngoài biển, các hang động, các rạn san hô… rất hấp dẫn đối với khách du lịch nhưng chúng rất nhạy cảm và rất dễ bị tổn thương do các hoạt động du lịch. Trong bảo vệ môi trường nói chung và trong sự nghiệp phát triển du lịch nói riêng, pháp luật bảo vệ môi trường giữ một vai trò hết sức quan trọng. Vai trò đó được thể hiện cụ thể như sau:

Thứ nhất: Pháp luật môi trường là cơ sở để bảo vệ một cách hiệu quả nguồn tài nguyên du lịch.

Tài nguyên du lịch là cảnh quan thiên nhiên, yếu tố tự nhiên, di tích lịch sử, văn hoá, công trình lao động sáng tạo của con người, là các giá trị nhân văn khác có thể được sử dụng nhằm đáp ứng nhu cầu du lịch, là yếu tố cơ bản để hình thành các khu du lịch, điểm du lịch, tuyến du lịch.

Tài nguyên du lịch là yếu tố vô cùng quan trọng, quyết định sự phát triển của hoạt động du lịch. Tài nguyên du lịch đồng thời cũng là các thành phần của môi trường và là đối tượng được pháp luật môi trường bảo vệ. Bằng việc xác định chức năng cụ thể của các cơ quan quản lí nhà nước cũng như nghĩa vụ của từng tổ chức, cá nhân trong quá trình tiến hành các hoạt động của mình, pháp luật môi trường góp phần giữ gìn, đảm bảo và cải thiện chất lượng của tài nguyên du lịch. Với hệ thống pháp luật bảo vệ môi trường đồng bộ và phù hợp, hoạt động du lịch hoàn toàn có thể có được những điều kiện thuận lợi để phát triển.

Thứ hai: Pháp luật môi trường tạo điều kiện đảm bảo sự ổn định cho phát triển du lịch.

Bất kì hoạt động du lịch nào cũng phải tiến hành dựa trên

390

những điều kiện môi trường cụ thể. Các điều kiện môi trường ấy lại chỉ có thể được bảo vệ một cách tốt nhất khi có sự can thiệp của Nhà nước, bằng nhiều biện pháp khác nhau, trong đó có pháp luật môi trường. Pháp luật nhằm bảo vệ những yếu tố tạo thành môi trường, ngăn ngừa ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường và các sự cố môi trường có thể xảy ra. Tính ổn định, bền vững của các điều kiện môi trường ảnh hưởng không nhỏ đến sự phát triển du lịch. Khi sự xuống cấp về môi trường xảy ra thì chắc chắn hoạt động du lịch tại khu vực đó sẽ bị ảnh hưởng. Điều đó có nghĩa, pháp luật môi trường, thông qua việc bảo vệ các thành phần môi trường, đảm bảo chất lượng môi trường, phòng tránh các biểu hiện xấu của môi trường sẽ góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho sự ổn định của hoạt động du lịch. Nói cách khác, sự phát triển du lịch phụ thuộc rất nhiều vào tính ổn định, bền vững của các điều kiện môi trường. Nhưng sự ổn định, bền vững đó chỉ có thể đạt được thông qua sự can thiệp của pháp luật môi trường.

Thứ ba: Pháp luật môi trường góp phần đảm bảo các điều kiện cho việc thiết lập các mối quan hệ hợp tác quốc tế và phát triển du lịch.

Sự hợp tác và mối quan hệ bang giao giữa các quốc gia chỉ có thể phát triển trong môi trường chính trị, kinh tế, xã hội ổn định và có đủ độ tin cậy lẫn nhau. Trong lĩnh vực du lịch, ngoài các yếu tố đó, chất lượng môi trường cũng giữ vai trò hết sức quan trọng. Pháp luật môi trường có khả năng thiết lập một trật tự mà ở đó mọi chủ thể khi tham gia vào các hoạt động du lịch phải tôn trọng những cam kết về bảo vệ môi trường và chịu trách nhiệm về những hậu quả xảy ra. Điều đó có nghĩa là, pháp luật môi trường góp phần ràng buộc mọi tổ chức, cá nhân phải thực hiện giữ gìn và bảo vệ môi trường khi tiến hành các hoạt động du lịch. Đây cũng đồng thời là yếu tố hấp dẫn, tạo điều kiện thuận lợi thu

những điều kiện môi trường cụ thể. Các điều kiện môi trường ấy lại chỉ có thể được bảo vệ một cách tốt nhất khi có sự can thiệp của Nhà nước, bằng nhiều biện pháp khác nhau, trong đó có pháp luật môi trường. Pháp luật nhằm bảo vệ những yếu tố tạo thành môi trường, ngăn ngừa ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường và các sự cố môi trường có thể xảy ra. Tính ổn định, bền vững của các điều kiện môi trường ảnh hưởng không nhỏ đến sự phát triển du lịch. Khi sự xuống cấp về môi trường xảy ra thì chắc chắn hoạt động du lịch tại khu vực đó sẽ bị ảnh hưởng. Điều đó có nghĩa, pháp luật môi trường, thông qua việc bảo vệ các thành phần môi trường, đảm bảo chất lượng môi trường, phòng tránh các biểu hiện xấu của môi trường sẽ góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho sự ổn định của hoạt động du lịch. Nói cách khác, sự phát triển du lịch phụ thuộc rất nhiều vào tính ổn định, bền vững của các điều kiện môi trường. Nhưng sự ổn định, bền vững đó chỉ có thể đạt được thông qua sự can thiệp của pháp luật môi trường.

Thứ ba: Pháp luật môi trường góp phần đảm bảo các điều kiện cho việc thiết lập các mối quan hệ hợp tác quốc tế và phát triển du lịch.

Sự hợp tác và mối quan hệ bang giao giữa các quốc gia chỉ có thể phát triển trong môi trường chính trị, kinh tế, xã hội ổn định và có đủ độ tin cậy lẫn nhau. Trong lĩnh vực du lịch, ngoài các yếu tố đó, chất lượng môi trường cũng giữ vai trò hết sức quan trọng. Pháp luật môi trường có khả năng thiết lập một trật tự mà ở đó mọi chủ thể khi tham gia vào các hoạt động du lịch phải tôn trọng những cam kết về bảo vệ môi trường và chịu trách nhiệm về những hậu quả xảy ra. Điều đó có nghĩa là, pháp luật môi trường góp phần ràng buộc mọi tổ chức, cá nhân phải thực hiện giữ gìn và bảo vệ môi trường khi tiến hành các hoạt động du lịch. Đây cũng đồng thời là yếu tố hấp dẫn, tạo điều kiện thuận lợi thu

391

hút sự quan tâm, hợp tác của các quốc gia trên thế giới về du lịch. Quan hệ hợp tác quốc tế càng được thiết lập chặt chẽ và rộng khắp thì hiệu quả của công tác phát triển du lịch càng đạt được ở mức độ cao.

Thứ tư: Pháp luật bảo vệ môi trường góp phần đảm bảo cho phát triển du lịch là phát triển du lịch bền vững.

Phát triển bền vững được hiểu là cách phát triển thoả mãn nhu cầu của các thế hệ hiện tại mà không làm ảnh hưởng đến khả năng thoả mãn nhu cầu của các thế hệ mai sau. Hoạt động du lịch chỉ được coi là bền vững khi nó không làm ảnh hưởng xấu đến môi trường, không làm suy kiệt các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Bằng các quy phạm của mình, pháp luật môi trường định hướng hành vi và ràng buộc trách nhiệm pháp luật của các chủ thể tham gia vào hoạt động du lịch hoặc có liên quan đến hoạt động này, sao cho hoạt động của họ không làm phương hại tới chất lượng môi trường cũng như sự bền vững của các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Thông qua đó, pháp luật môi trường có thể góp phần bảo đảm cho du lịch phát triển theo hướng không gây hại cho môi trường mà vẫn đạt tới các mục đích chủ yếu của nó.

4.2. Nghĩa vụ của Nhà nước về kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động du lịch

Bên cạnh những phương thức tác động phổ biến trong lĩnh vực môi trường như xây dựng tiêu chuẩn môi trường, thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường, giải quyết tranh chấp... Nghĩa vụ của cơ quan quản lí nhà nước về môi trường trong lĩnh vực cụ thể này có những nét đặc thù sau:

- Quản lí môi trường sinh thái. Thực hiện chức năng này, các cơ quan quản lí nhà nước về du lịch phải thực hiện nhiệm vụ quản lí môi trường song song với việc quản lí các hoạt động phát triển

hút sự quan tâm, hợp tác của các quốc gia trên thế giới về du lịch. Quan hệ hợp tác quốc tế càng được thiết lập chặt chẽ và rộng khắp thì hiệu quả của công tác phát triển du lịch càng đạt được ở mức độ cao.

Thứ tư: Pháp luật bảo vệ môi trường góp phần đảm bảo cho phát triển du lịch là phát triển du lịch bền vững.

Phát triển bền vững được hiểu là cách phát triển thoả mãn nhu cầu của các thế hệ hiện tại mà không làm ảnh hưởng đến khả năng thoả mãn nhu cầu của các thế hệ mai sau. Hoạt động du lịch chỉ được coi là bền vững khi nó không làm ảnh hưởng xấu đến môi trường, không làm suy kiệt các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Bằng các quy phạm của mình, pháp luật môi trường định hướng hành vi và ràng buộc trách nhiệm pháp luật của các chủ thể tham gia vào hoạt động du lịch hoặc có liên quan đến hoạt động này, sao cho hoạt động của họ không làm phương hại tới chất lượng môi trường cũng như sự bền vững của các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Thông qua đó, pháp luật môi trường có thể góp phần bảo đảm cho du lịch phát triển theo hướng không gây hại cho môi trường mà vẫn đạt tới các mục đích chủ yếu của nó.

4.2. Nghĩa vụ của Nhà nước về kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động du lịch

Bên cạnh những phương thức tác động phổ biến trong lĩnh vực môi trường như xây dựng tiêu chuẩn môi trường, thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường, giải quyết tranh chấp... Nghĩa vụ của cơ quan quản lí nhà nước về môi trường trong lĩnh vực cụ thể này có những nét đặc thù sau:

- Quản lí môi trường sinh thái. Thực hiện chức năng này, các cơ quan quản lí nhà nước về du lịch phải thực hiện nhiệm vụ quản lí môi trường song song với việc quản lí các hoạt động phát triển

392

du lịch, sao cho các hoạt động du lịch không gây ảnh hưởng xấu đến chất lượng vốn có của môi trường tại nơi tiến hành hoạt động du lịch cũng như môi trường xung quanh.

- Đảm bảo phát triển du lịch theo hướng du lịch văn hoá, du lịch sinh thái. Đây là loại hình du lịch thể hiện sự gắn kết chặt chẽ giữa bảo vệ môi trường với du lịch. Thực hiện tốt chức năng này, ngành du lịch cũng góp phần đảm bảo cho hiệu quả chung của công tác bảo vệ môi trường trên phạm vi cả nước.

- Bảo vệ, tôn tạo, khai thác và sử dụng hợp lí tài nguyên du lịch. Tài nguyên du lịch là yếu tố hết sức quan trọng đối với phát triển du lịch. Quản lí tốt nguồn tài nguyên này, các cơ quan quản lí nhà nước về du lịch không chỉ đảm bảo những điều kiện bền vững cho hoạt động của ngành mình mà còn góp phần bảo vệ môi trường sinh thái.

- Có biện pháp thích hợp để kiểm tra, quản lí đối với các hoạt động dịch vụ dễ gây ô nhiễm hoặc ảnh hưởng đến môi trường, cảnh quan du lịch. Thông qua hoạt động này, các cơ quan quản lí nhà nước về du lịch có thể kịp thời phát hiện và ngăn chặn những hoạt động dịch vụ du lịch có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường lớn, giảm thiểu những tác động tiêu cực cho môi trường.

Đặc biệt, tại khoản 1 Điều 5 Luật du lịch năm 2005 đã xác định: "*Phát triển du lịch bền vững, theo quy hoạch, kế hoạch, bảo đảm hài hoà giữa kinh tế, xã hội và môi trường; phát triển có trọng tâm, trọng điểm theo hướng du lịch văn hoá - lịch sử, du lịch sinh thái; bảo tồn, tôn tạo, phát huy giá trị của tài nguyên du lịch*". Điều 10, Điều 11 Luật du lịch năm 2005 quy định cụ thể các nội dung quản lí nhà nước về du lịch mà bảo vệ môi trường là một nội dung. Đây là căn cứ pháp lí quan trọng để thực hiện quản lí về bảo vệ môi trường trong hoạt động du lịch.

du lịch, sao cho các hoạt động du lịch không gây ảnh hưởng xấu đến chất lượng vốn có của môi trường tại nơi tiến hành hoạt động du lịch cũng như môi trường xung quanh.

- Đảm bảo phát triển du lịch theo hướng du lịch văn hoá, du lịch sinh thái. Đây là loại hình du lịch thể hiện sự gắn kết chặt chẽ giữa bảo vệ môi trường với du lịch. Thực hiện tốt chức năng này, ngành du lịch cũng góp phần đảm bảo cho hiệu quả chung của công tác bảo vệ môi trường trên phạm vi cả nước.

- Bảo vệ, tôn tạo, khai thác và sử dụng hợp lí tài nguyên du lịch. Tài nguyên du lịch là yếu tố hết sức quan trọng đối với phát triển du lịch. Quản lí tốt nguồn tài nguyên này, các cơ quan quản lí nhà nước về du lịch không chỉ đảm bảo những điều kiện bền vững cho hoạt động của ngành mình mà còn góp phần bảo vệ môi trường sinh thái.

- Có biện pháp thích hợp để kiểm tra, quản lí đối với các hoạt động dịch vụ dễ gây ô nhiễm hoặc ảnh hưởng đến môi trường, cảnh quan du lịch. Thông qua hoạt động này, các cơ quan quản lí nhà nước về du lịch có thể kịp thời phát hiện và ngăn chặn những hoạt động dịch vụ du lịch có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường lớn, giảm thiểu những tác động tiêu cực cho môi trường.

Đặc biệt, tại khoản 1 Điều 5 Luật du lịch năm 2005 đã xác định: "*Phát triển du lịch bền vững, theo quy hoạch, kế hoạch, bảo đảm hài hoà giữa kinh tế, xã hội và môi trường; phát triển có trọng tâm, trọng điểm theo hướng du lịch văn hoá - lịch sử, du lịch sinh thái; bảo tồn, tôn tạo, phát huy giá trị của tài nguyên du lịch*". Điều 10, Điều 11 Luật du lịch năm 2005 quy định cụ thể các nội dung quản lí nhà nước về du lịch mà bảo vệ môi trường là một nội dung. Đây là căn cứ pháp lí quan trọng để thực hiện quản lí về bảo vệ môi trường trong hoạt động du lịch.

393

4.3. Nghĩa vụ kiểm soát ô nhiễm của tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động du lịch

Pháp luật môi trường nói chung, Luật bảo vệ môi trường năm 2014 nói riêng (Điều 77) và đặc biệt là Luật du lịch đã quy định khá rõ nghĩa vụ pháp lí về bảo vệ môi trường của các tổ chức, cá nhân khi họ tiến hành các hoạt động du lịch. Các nghĩa vụ này bao gồm:

+ Thực hiện đánh giá tác động môi trường nhằm dự báo và đề xuất các biện pháp giảm thiểu những tác động tiêu cực cho môi trường khi tiến hành hoạt động du lịch.

+ Khi sử dụng, khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên vào mục đích phục vụ du lịch phải đóng góp tài chính cho bảo vệ môi trường.

+ Thực hiện các biện pháp phòng chống, khắc phục ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường, sự cố môi trường nhằm giảm đến mức tối đa những thiệt hại cho môi trường.

+ Giữ gìn vệ sinh môi trường trong quá trình tiến hành các hoạt động du lịch.

+ Xử lí chất thải theo quy định của pháp luật trước khi thải ra môi trường xung quanh.

+ Các tổ chức, cá nhân tiến hành mọi hoạt động tại các khu du lịch phải bảo vệ khu du lịch đó. Điều này có nghĩa, không chỉ du khách hay các công ti kinh doanh du lịch mà mọi tổ chức, cá nhân khi tiến hành bất cứ một hoạt động nào tại các khu du lịch hoặc có liên quan đến các khu du lịch thì dều phải thực hiện nghĩa vụ này.

+ Đảm bảo tuân thủ tiêu chuẩn môi trường đối với bảo vệ môi trường khu du lịch. Quy định này buộc các tổ chức, cá nhân phải tuân thủ một cách nghiêm ngặt các tiêu chuẩn môi trường tại các

4.3. Nghĩa vụ kiểm soát ô nhiễm của tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động du lịch

Pháp luật môi trường nói chung, Luật bảo vệ môi trường năm 2014 nói riêng (Điều 77) và đặc biệt là Luật du lịch đã quy định khá rõ nghĩa vụ pháp lí về bảo vệ môi trường của các tổ chức, cá nhân khi họ tiến hành các hoạt động du lịch. Các nghĩa vụ này bao gồm:

+ Thực hiện đánh giá tác động môi trường nhằm dự báo và đề xuất các biện pháp giảm thiểu những tác động tiêu cực cho môi trường khi tiến hành hoạt động du lịch.

+ Khi sử dụng, khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên vào mục đích phục vụ du lịch phải đóng góp tài chính cho bảo vệ môi trường.

+ Thực hiện các biện pháp phòng chống, khắc phục ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường, sự cố môi trường nhằm giảm đến mức tối đa những thiệt hại cho môi trường.

+ Giữ gìn vệ sinh môi trường trong quá trình tiến hành các hoạt động du lịch.

+ Xử lí chất thải theo quy định của pháp luật trước khi thải ra môi trường xung quanh.

+ Các tổ chức, cá nhân tiến hành mọi hoạt động tại các khu du lịch phải bảo vệ khu du lịch đó. Điều này có nghĩa, không chỉ du khách hay các công ti kinh doanh du lịch mà mọi tổ chức, cá nhân khi tiến hành bất cứ một hoạt động nào tại các khu du lịch hoặc có liên quan đến các khu du lịch thì dều phải thực hiện nghĩa vụ này.

+ Đảm bảo tuân thủ tiêu chuẩn môi trường đối với bảo vệ môi trường khu du lịch. Quy định này buộc các tổ chức, cá nhân phải tuân thủ một cách nghiêm ngặt các tiêu chuẩn môi trường tại các

394

khu du lịch, không được làm ảnh hưởng đến chất lượng môi trường tại các khu vực này.

+ Phổ biến, hướng dẫn khách du lịch thực hiện đúng các quy định về bảo vệ môi trường sinh thái, tài nguyên thiên nhiên và di sản văn hoá.

+ Các tổ chức, cá nhân kinh doanh du lịch bảo vệ, khai thác, sử dụng hợp lí tài nguyên du lịch và bảo vệ môi trường tại nơi du lịch.

- Các quy định về trách nhiệm bảo vệ môi trường của du khách:

+ Tuyệt đối tuân thủ các quy định của pháp luật về bảo vệ các loài động thực vật, tránh gây những tác động xấu đến môi trường sống cũng như sự tồn tại, phát triển của chúng.

+ Du khách phải tôn trọng và giữ gìn cảnh quan thiên nhiên, danh lam thắng cảnh, môi trường, di tích lịch sử nơi đến du lịch.

4.4. Xử lí vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động du lịch

- Vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động du lịch phổ biến là các hành vi khai thác, săn bắn trái phép động thực vật rừng quý hiếm, khai thác trái phép khu bảo tồn thiên nhiên, vườn quốc gia, gây ô nhiễm nguồn nước, không khí, đất.

- Vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động du lịch tuỳ theo tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi có thể bị xử lí ở các dạng trách nhiệm pháp lí: Trách nhiệm hành chính (áp dụng theo Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường), trách nhiệm hình sự (theo Bộ luật hình sự năm 1999, sửa đổi, bổ sung năm 2009), trách nhiệm dân sự: buộc bồi thường thiệt hại cho những người bị thiệt hại, khôi phục hiện trạng môi trường.

khu du lịch, không được làm ảnh hưởng đến chất lượng môi trường tại các khu vực này.

+ Phổ biến, hướng dẫn khách du lịch thực hiện đúng các quy định về bảo vệ môi trường sinh thái, tài nguyên thiên nhiên và di sản văn hoá.

+ Các tổ chức, cá nhân kinh doanh du lịch bảo vệ, khai thác, sử dụng hợp lí tài nguyên du lịch và bảo vệ môi trường tại nơi du lịch.

- Các quy định về trách nhiệm bảo vệ môi trường của du khách:

+ Tuyệt đối tuân thủ các quy định của pháp luật về bảo vệ các loài động thực vật, tránh gây những tác động xấu đến môi trường sống cũng như sự tồn tại, phát triển của chúng.

+ Du khách phải tôn trọng và giữ gìn cảnh quan thiên nhiên, danh lam thắng cảnh, môi trường, di tích lịch sử nơi đến du lịch.

4.4. Xử lí vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động du lịch

- Vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động du lịch phổ biến là các hành vi khai thác, săn bắn trái phép động thực vật rừng quý hiếm, khai thác trái phép khu bảo tồn thiên nhiên, vườn quốc gia, gây ô nhiễm nguồn nước, không khí, đất.

- Vi phạm pháp luật môi trường trong hoạt động du lịch tuỳ theo tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi có thể bị xử lí ở các dạng trách nhiệm pháp lí: Trách nhiệm hành chính (áp dụng theo Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường), trách nhiệm hình sự (theo Bộ luật hình sự năm 1999, sửa đổi, bổ sung năm 2009), trách nhiệm dân sự: buộc bồi thường thiệt hại cho những người bị thiệt hại, khôi phục hiện trạng môi trường.

395

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP
ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Hãy phân tích nghĩa vụ của nhà nước trong việc quản lí nhà nước về môi trường trong hoạt động khoáng sản.

2. Trình bày nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản.

3. Hãy phân tích nghĩa vụ của các tổ chức hoạt động dầu khí trong việc ứng phó, khắc phục sự cố tràn dầu.

4. Hãy trình bày điều kiện nhập khẩu phế liệu theo quy định của pháp luật hiện hành. Liên hệ với thực tế ở Việt Nam hiện nay.

5. Hãy phân tích nghĩa vụ bảo vệ môi trường của các tổ chức,cá nhân trong hoạt động du lịch. Liên hệ với thực tế hoạt động du lịch ở Việt Nam hiện nay.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP
ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Hãy phân tích nghĩa vụ của nhà nước trong việc quản lí nhà nước về môi trường trong hoạt động khoáng sản.

2. Trình bày nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản.

3. Hãy phân tích nghĩa vụ của các tổ chức hoạt động dầu khí trong việc ứng phó, khắc phục sự cố tràn dầu.

4. Hãy trình bày điều kiện nhập khẩu phế liệu theo quy định của pháp luật hiện hành. Liên hệ với thực tế ở Việt Nam hiện nay.

5. Hãy phân tích nghĩa vụ bảo vệ môi trường của các tổ chức,cá nhân trong hoạt động du lịch. Liên hệ với thực tế hoạt động du lịch ở Việt Nam hiện nay.

396

CHƯƠNG XIII

GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP MÔI TRƯỜNG

I. TRANH CHẤP MÔI TRƯỜNG VÀ NHỮNG DẤU HIỆU ĐẶC TRƯNG CỦA TRANH CHẤP MÔI TRƯỜNG

1.1. Khái niệm tranh chấp môi trường

Trên phạm vi toàn cầu cũng như tại Việt Nam, chất lượng môi trường đang có những biến đổi theo chiều hướng bất lợi đối với cuộc sống của con người. Bên cạnh những biểu hiện xấu đi của chất lượng môi trường như ô nhiễm môi trường, suy giảm tầng ôzôn, cạn kiệt các nguồn tài nguyên và đa dạng sinh học... là sự xuất hiện ngày càng nhiều xung đột, tranh chấp về môi trường.

Nguyên nhân chính gây xung đột, tranh chấp môi trường là sự gia tăng nhu cầu hưởng thụ chất lượng môi trường sống, nhu cầu khai thác các nguồn tài nguyên chống lại những giá trị hữu hạn của chúng. Môi trường với các yếu tố cấu thành như đất, nước, không khí, rừng, hệ sinh vật... đều có giới hạn và có khi trở thành hiếm hoi ở nơi này hoặc nơi khác. Trong bối cảnh đó, sự đấu tranh lẫn nhau để giành lấy các yếu tố của môi trường, lợi ích của nó dẫn đến xung đột về môi trường.[1]

---

(1).Xem: ADB (2003). Capacity Building for EnvironmentalLaw in Asian and Pacific Region. Volum I. April 2003.

CHƯƠNG XIII

GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP MÔI TRƯỜNG

I. TRANH CHẤP MÔI TRƯỜNG VÀ NHỮNG DẤU HIỆU ĐẶC TRƯNG CỦA TRANH CHẤP MÔI TRƯỜNG

1.1. Khái niệm tranh chấp môi trường

Trên phạm vi toàn cầu cũng như tại Việt Nam, chất lượng môi trường đang có những biến đổi theo chiều hướng bất lợi đối với cuộc sống của con người. Bên cạnh những biểu hiện xấu đi của chất lượng môi trường như ô nhiễm môi trường, suy giảm tầng ôzôn, cạn kiệt các nguồn tài nguyên và đa dạng sinh học... là sự xuất hiện ngày càng nhiều xung đột, tranh chấp về môi trường.

Nguyên nhân chính gây xung đột, tranh chấp môi trường là sự gia tăng nhu cầu hưởng thụ chất lượng môi trường sống, nhu cầu khai thác các nguồn tài nguyên chống lại những giá trị hữu hạn của chúng. Môi trường với các yếu tố cấu thành như đất, nước, không khí, rừng, hệ sinh vật... đều có giới hạn và có khi trở thành hiếm hoi ở nơi này hoặc nơi khác. Trong bối cảnh đó, sự đấu tranh lẫn nhau để giành lấy các yếu tố của môi trường, lợi ích của nó dẫn đến xung đột về môi trường.[1]

(1).Xem: ADB (2003). Capacity Building for EnvironmentalLaw in Asian and Pacific Region. Volum I. April 2003.

397

Từ giác dộ xã hội học, xung đột môi trường được hiểu là xung đột về quyền lợi giữa các nhóm xã hội khác nhau trong việc khai thác và sử dụng các nguồn tài nguyên và môi trường. Nhóm này muốn tước đoạt lợi thế của nhóm khác, dẫn đến sự đấu tranh giữa các nhóm để phân phối lại lợi thế về tài nguyên, về các yếu tố môi trường.[1] Từ giác độ môi trường học, xung đột môi trường được nhìn nhận theo hai khía cạnh. *Một là,* xung đột giữa nhu cầu phát triển kinh tế, xã hội với nhu cầu bảo vệ môi trường sống trong lành của loài người; *hai là,* xung đột giữa các nhóm cư dân khác nhau trong quá trình khai thác, sử dụng các nguồn tài nguyên và môi trường.[1]

Trong khoa học pháp lí, tranh chấp môi trường là thuật ngữ có nguồn gốc từ thông lệ quốc tế, được hình thành qua thực tiễn xét xử các vụ khiếu kiện quốc tế về môi trường vào đầu thế kỉ XX. ở phạm vi mỗi quốc gia, tính đến cuối thập kỉ 70, thuật ngữ tranh chấp môi trường đã được sử dụng khá phổ biến tại nhiều nước như Australia, ấn độ, Hoa Kì, Singapore, Canada, Bangladesh, Sri Lanka, Thái Lan, Malaysia, Singapore... ở các nước này thường xuyên xuất hiện các vụ kiện liên quan đến việc khai thác quá mức các nguồn tài nguyên thiên nhiên làm ảnh hưởng đến lợi ích của người khác, cũng như các vụ kiện đòi bồi thường thiệt hại về môi trường, thiệt hại về tính mạng, sức khoẻ và tài sản do hành vi làm ô nhiễm môi trường gây nên.

(1).Xem: Nguyễn Quang Tuấn (2000), *"Xung đột môi trường - Nguyên nhân và giải pháp quản lí xung đột môi trường"* (Kỉ yếu Hội thảo xã hội học môi trường, Bộ khoa học, công nghệ và môi trường), Mạng lưới giáo dục môi trường Việt Nam, Hà Nội.

(1).Xem: Bộ khoa học, công nghệ và môi trường (2002), *Cơ sở khoa học và thực tiễn của việc hoàn thiện các chính sách quản lí xung đột môi trường* (Thuyết minh đề tài nghiên cứu khoa học cấp nhà nước), Hà Nội.

Từ giác dộ xã hội học, xung đột môi trường được hiểu là xung đột về quyền lợi giữa các nhóm xã hội khác nhau trong việc khai thác và sử dụng các nguồn tài nguyên và môi trường. Nhóm này muốn tước đoạt lợi thế của nhóm khác, dẫn đến sự đấu tranh giữa các nhóm để phân phối lại lợi thế về tài nguyên, về các yếu tố môi trường.[1] Từ giác độ môi trường học, xung đột môi trường được nhìn nhận theo hai khía cạnh. *Một là,* xung đột giữa nhu cầu phát triển kinh tế, xã hội với nhu cầu bảo vệ môi trường sống trong lành của loài người; *hai là,* xung đột giữa các nhóm cư dân khác nhau trong quá trình khai thác, sử dụng các nguồn tài nguyên và môi trường.[1]

Trong khoa học pháp lí, tranh chấp môi trường là thuật ngữ có nguồn gốc từ thông lệ quốc tế, được hình thành qua thực tiễn xét xử các vụ khiếu kiện quốc tế về môi trường vào đầu thế kỉ XX. ở phạm vi mỗi quốc gia, tính đến cuối thập kỉ 70, thuật ngữ tranh chấp môi trường đã được sử dụng khá phổ biến tại nhiều nước như Australia, ấn độ, Hoa Kì, Singapore, Canada, Bangladesh, Sri Lanka, Thái Lan, Malaysia, Singapore... ở các nước này thường xuyên xuất hiện các vụ kiện liên quan đến việc khai thác quá mức các nguồn tài nguyên thiên nhiên làm ảnh hưởng đến lợi ích của người khác, cũng như các vụ kiện đòi bồi thường thiệt hại về môi trường, thiệt hại về tính mạng, sức khoẻ và tài sản do hành vi làm ô nhiễm môi trường gây nên.

(1).Xem: Nguyễn Quang Tuấn (2000), *"Xung đột môi trường - Nguyên nhân và giải pháp quản lí xung đột môi trường"* (Kỉ yếu Hội thảo xã hội học môi trường, Bộ khoa học, công nghệ và môi trường), Mạng lưới giáo dục môi trường Việt Nam, Hà Nội.

(1).Xem: Bộ khoa học, công nghệ và môi trường (2002), *Cơ sở khoa học và thực tiễn của việc hoàn thiện các chính sách quản lí xung đột môi trường* (Thuyết minh đề tài nghiên cứu khoa học cấp nhà nước), Hà Nội.

398

Tại Việt Nam, từ giữa những năm 1980 trở lại đây, xung đột, tranh chấp trong lĩnh vực bảo vệ môi trường đã nảy sinh và có chiều hướng gia tăng trên phạm vi cả nước. Nhiều đơn thư khiếu kiện về vấn đề môi trường đã được gửi tới các cấp có thẩm quyền, với những nội dung chính như sau:

Một là yêu cầu các cơ quan nhà nước xử lí nghiêm hành vi vi phạm pháp luật môi trường, buộc người gây ô nhiễm phải chấm dứt ngay các hành vi gây hại môi trường hoặc yêu cầu họ di chuyển địa điểm sản xuất đi nơi khác.

Hai là yêu cầu người gây ô nhiễm phải có các biện pháp khôi phục lại tình trạng môi trường bị ô nhiễm, phải bồi thường thiệt hại về người và tài sản do hành vi làm ô nhiễm môi trường gây nên.

Ba là yêu cầu các tổ chức, cá nhân sử dụng chung các thành phần môi trường không được khai thác quá mức giá trị sinh thái các nguồn tài nguyên làm ảnh hưởng đến quyền sử dụng công cộng các yếu tố môi trường.

Bốn là yêu cầu các chủ dự án không được triển khai các hoạt động phát triển có khả năng gây ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường, phá vỡ cân bằng sinh thái tại những khu vực có độ nhạy cảm cao hoặc những nơi có đông dân cư sinh sống. Nếu vì lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia mà hoạt động này nhất thiết phải được triển khai thì chủ dự án, chủ công trình hoặc cơ quan chủ quản của dự án đó phải bù đắp cho người dân xung quanh những thiệt thòi về chất lượng môi trường sống bị giảm sút do việc triển khai dự án.

Năm là yêu cầu cơ quan nhà nước, các cơ quan quản lí nhà nước xem xét các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính

Tại Việt Nam, từ giữa những năm 1980 trở lại đây, xung đột, tranh chấp trong lĩnh vực bảo vệ môi trường đã nảy sinh và có chiều hướng gia tăng trên phạm vi cả nước. Nhiều đơn thư khiếu kiện về vấn đề môi trường đã được gửi tới các cấp có thẩm quyền, với những nội dung chính như sau:

Một là yêu cầu các cơ quan nhà nước xử lí nghiêm hành vi vi phạm pháp luật môi trường, buộc người gây ô nhiễm phải chấm dứt ngay các hành vi gây hại môi trường hoặc yêu cầu họ di chuyển địa điểm sản xuất đi nơi khác.

Hai là yêu cầu người gây ô nhiễm phải có các biện pháp khôi phục lại tình trạng môi trường bị ô nhiễm, phải bồi thường thiệt hại về người và tài sản do hành vi làm ô nhiễm môi trường gây nên.

Ba là yêu cầu các tổ chức, cá nhân sử dụng chung các thành phần môi trường không được khai thác quá mức giá trị sinh thái các nguồn tài nguyên làm ảnh hưởng đến quyền sử dụng công cộng các yếu tố môi trường.

Bốn là yêu cầu các chủ dự án không được triển khai các hoạt động phát triển có khả năng gây ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường, phá vỡ cân bằng sinh thái tại những khu vực có độ nhạy cảm cao hoặc những nơi có đông dân cư sinh sống. Nếu vì lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia mà hoạt động này nhất thiết phải được triển khai thì chủ dự án, chủ công trình hoặc cơ quan chủ quản của dự án đó phải bù đắp cho người dân xung quanh những thiệt thòi về chất lượng môi trường sống bị giảm sút do việc triển khai dự án.

Năm là yêu cầu cơ quan nhà nước, các cơ quan quản lí nhà nước xem xét các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính

399

có liên quan đến lĩnh vực quản lí các nguồn tài nguyên và bảo vệ môi trường, đặc biệt là các quyết định cấp giấy phép đầu tư, cấp phép xây dựng dự án, quyết định phê chuẩn báo cáo đánh giá tác động môi trường. Trong các trường hợp này, người dân có cơ sở cho rằng các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính chưa tuân thủ các quy định của pháp luật môi trường, chưa dự liệu hết các tác động xấu đến môi trường để có biện pháp loại trừ hoặc giảm thiểu hợp lí.

Từ những yêu cầu, đòi hỏi nêu trên, có thể xác định được nội dung cơ bản của tranh chấp môi trường như sau:

Tranh chấp môi trường là những xung đột giữa các tổ chức, cá nhân, các cộng đồng dân cư về quyền và lợi ích liên quan đến việc phòng ngừa, khắc phục ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường; về việc khai thác, sử dụng hợp lí các nguồn tài nguyên và môi trường; về quyền được sống trong môi trường trong lành và quyền được bảo vệ tính mạng, sức khoẻ, tài sản do làm ô nhiễm môi trường gây nên.

Với định nghĩa nêu trên, tranh chấp trong lĩnh vực bảo vệ môi trường có thể được nhận biết qua một số dạng chủ yếu sau:

- Tranh chấp giữa các tổ chức, cá nhân, các nhà đầu tư, nhà sản xuất trong việc khai thác, sử dụng chung các nguồn tài nguyên và các yếu tố môi trường.

- Tranh chấp giữa các tổ chức, cá nhân, cộng đồng dân cư với các tổ chức, cá nhân khác về việc đòi bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây nên. Dạng này bao gồm cả những tranh chấp đòi bồi thường thiệt hại gây ra từ các sự cố môi trường.

- Tranh chấp nảy sinh trong quá trình tiến hành các dự án phát triển gây ảnh hưởng hoặc có nguy cơ gây ảnh hưởng đến

có liên quan đến lĩnh vực quản lí các nguồn tài nguyên và bảo vệ môi trường, đặc biệt là các quyết định cấp giấy phép đầu tư, cấp phép xây dựng dự án, quyết định phê chuẩn báo cáo đánh giá tác động môi trường. Trong các trường hợp này, người dân có cơ sở cho rằng các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính chưa tuân thủ các quy định của pháp luật môi trường, chưa dự liệu hết các tác động xấu đến môi trường để có biện pháp loại trừ hoặc giảm thiểu hợp lí.

Từ những yêu cầu, đòi hỏi nêu trên, có thể xác định được nội dung cơ bản của tranh chấp môi trường như sau:

Tranh chấp môi trường là những xung đột giữa các tổ chức, cá nhân, các cộng đồng dân cư về quyền và lợi ích liên quan đến việc phòng ngừa, khắc phục ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường; về việc khai thác, sử dụng hợp lí các nguồn tài nguyên và môi trường; về quyền được sống trong môi trường trong lành và quyền được bảo vệ tính mạng, sức khoẻ, tài sản do làm ô nhiễm môi trường gây nên.

Với định nghĩa nêu trên, tranh chấp trong lĩnh vực bảo vệ môi trường có thể được nhận biết qua một số dạng chủ yếu sau:

- Tranh chấp giữa các tổ chức, cá nhân, các nhà đầu tư, nhà sản xuất trong việc khai thác, sử dụng chung các nguồn tài nguyên và các yếu tố môi trường.

- Tranh chấp giữa các tổ chức, cá nhân, cộng đồng dân cư với các tổ chức, cá nhân khác về việc đòi bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây nên. Dạng này bao gồm cả những tranh chấp đòi bồi thường thiệt hại gây ra từ các sự cố môi trường.

- Tranh chấp nảy sinh trong quá trình tiến hành các dự án phát triển gây ảnh hưởng hoặc có nguy cơ gây ảnh hưởng đến

400

các yếu tố môi trường thuộc quyền quản lí, sử dụng hợp pháp của chủ thể khác.

1.2. Những dấu hiệu đặc trưng của tranh chấp môi trường

Tranh chấp phát sinh từ các quan hệ pháp luật có nội dung khác nhau thì khác nhau. Sự khác nhau giữa chúng trước hết bị chi phối bởi đặc trưng của các quan hệ pháp luật nội dung và thường bộc lộ ở những khía cạnh như: cơ sở làm phát sinh tranh chấp, chủ thể tham gia tranh chấp, lợi ích mà các bên tranh chấp hướng tới, giá trị tranh chấp, thời điểm nảy sinh tranh chấp... So với các tranh chấp khác, tranh chấp môi trường có một số nét đặc thù như sau:

- Tranh chấp môi trường là xung đột mà trong đó lợi ích tư và lợi ích công thường gắn chặt với nhau.

Đây là nét đặc trưng cơ bản nhất của tranh chấp môi trường. Đặc trưng này bắt nguồn từ chỗ lợi ích mà các bên tham gia quan hệ pháp luật môi trường hướng tới mang tính đa chiều. Khác với các quan hệ pháp luật dân sự, thương mại, lao động, đất đai, hôn nhân gia đình - lợi ích mà các bên đương sự hướng tới thường có tính chất đơn nhất (một loại lợi ích - lợi ích tư). Trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, các bên tham gia quan hệ, dù tham gia vì lợi ích tư thì vẫn hướng tới lợi ích chung của cộng đồng, của xã hội. Lợi ích của cộng đồng, của xã hội mà mỗi người quan tâm là chất lượng môi trường sống chung của con người, gồm: chất lượng không khí, chất lượng nước, đất, âm thanh, hệ sinh vật... Khi lợi ích này bị xâm hại thì yêu cầu trước tiên mà người thụ hưởng đưa ra là chất lượng môi trường sống của họ phải được phục hồi, cải thiện. Bên cạnh đó, từng cá nhân trong cộng đồng, ngoài mối quan tâm kể trên còn là những lợi ích gắn liền với tình trạng sức

các yếu tố môi trường thuộc quyền quản lí, sử dụng hợp pháp của chủ thể khác.

1.2. Những dấu hiệu đặc trưng của tranh chấp môi trường

Tranh chấp phát sinh từ các quan hệ pháp luật có nội dung khác nhau thì khác nhau. Sự khác nhau giữa chúng trước hết bị chi phối bởi đặc trưng của các quan hệ pháp luật nội dung và thường bộc lộ ở những khía cạnh như: cơ sở làm phát sinh tranh chấp, chủ thể tham gia tranh chấp, lợi ích mà các bên tranh chấp hướng tới, giá trị tranh chấp, thời điểm nảy sinh tranh chấp... So với các tranh chấp khác, tranh chấp môi trường có một số nét đặc thù như sau:

- Tranh chấp môi trường là xung đột mà trong đó lợi ích tư và lợi ích công thường gắn chặt với nhau.

Đây là nét đặc trưng cơ bản nhất của tranh chấp môi trường. Đặc trưng này bắt nguồn từ chỗ lợi ích mà các bên tham gia quan hệ pháp luật môi trường hướng tới mang tính đa chiều. Khác với các quan hệ pháp luật dân sự, thương mại, lao động, đất đai, hôn nhân gia đình - lợi ích mà các bên đương sự hướng tới thường có tính chất đơn nhất (một loại lợi ích - lợi ích tư). Trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, các bên tham gia quan hệ, dù tham gia vì lợi ích tư thì vẫn hướng tới lợi ích chung của cộng đồng, của xã hội. Lợi ích của cộng đồng, của xã hội mà mỗi người quan tâm là chất lượng môi trường sống chung của con người, gồm: chất lượng không khí, chất lượng nước, đất, âm thanh, hệ sinh vật... Khi lợi ích này bị xâm hại thì yêu cầu trước tiên mà người thụ hưởng đưa ra là chất lượng môi trường sống của họ phải được phục hồi, cải thiện. Bên cạnh đó, từng cá nhân trong cộng đồng, ngoài mối quan tâm kể trên còn là những lợi ích gắn liền với tình trạng sức

401

khoẻ, tài sản của họ bị ảnh hưởng bởi chất lượng môi trường sống giảm sút. Họ yêu cầu được đền bù những tổn thất về người và tài sản mà họ phải gánh chịu. Như vậy, đặc trưng của tranh chấp môi trường là trong mỗi vụ kiện về môi trường thường có sự gắn kết hai loại lợi ích chung - riêng (công - tư).

- Tranh chấp môi trường thường xảy ra với quy mô lớn, liên quan đến nhiều tổ chức, cá nhân, các cộng đồng dân cư, thậm chí đến nhiều quốc gia.

Do môi trường là một thể thống nhất không thể tách rời, không bị giới hạn bởi không gian, thời gian, nên các tác động xấu đến thành phần môi trường này sẽ ảnh hưởng xấu đến thành phần môi trường khác (theo hiệu ứng đô mi nô). Các tác động đến môi trường thường diễn ra trên quy mô lớn, phạm vi ảnh hưởng rộng, liên quan trực tiếp đến điều kiện sống của nhiều người.

Tương ứng với phạm vi và mức độ của những tác động xấu tới môi trường là phạm vi và cấp độ của tranh chấp môi trường. Tranh chấp có thể nảy sinh trong phạm vi khu dân cư, tại một địa phương hoặc nhiều địa phương, trong phạm vi khu vực và quốc tế. Điều này có nghĩa là tranh chấp môi trường có thể nảy sinh giữa bất cứ chủ thể nào, không phụ thuộc vào cá nhân hay tổ chức, công quyền hay dân quyền, người trong nước hay người nước ngoài, quốc gia phát triển hay đang phát triển và giữa họ có hay không có quan hệ ngoại giao, quan hệ hợp đồng hay công vụ... Sự đa dạng về chủ thể tham gia tranh chấp cộng với trách nhiệm pháp lí chủ yếu phát sinh ngoài hợp đồng khiến cho tranh chấp môi trường trở nên khó kiểm soát, khó dung hoà và dễ chuyển hoá thành các xung đột có quy mô lớn, ảnh hưởng nghiêm trọng đến trật tự xã hội và an toàn pháp lí, thậm chí cả những mối quan hệ bang giao giữa các quốc gia, đặc biệt là các quốc gia láng giềng.

khoẻ, tài sản của họ bị ảnh hưởng bởi chất lượng môi trường sống giảm sút. Họ yêu cầu được đền bù những tổn thất về người và tài sản mà họ phải gánh chịu. Như vậy, đặc trưng của tranh chấp môi trường là trong mỗi vụ kiện về môi trường thường có sự gắn kết hai loại lợi ích chung - riêng (công - tư).

- Tranh chấp môi trường thường xảy ra với quy mô lớn, liên quan đến nhiều tổ chức, cá nhân, các cộng đồng dân cư, thậm chí đến nhiều quốc gia.

Do môi trường là một thể thống nhất không thể tách rời, không bị giới hạn bởi không gian, thời gian, nên các tác động xấu đến thành phần môi trường này sẽ ảnh hưởng xấu đến thành phần môi trường khác (theo hiệu ứng đô mi nô). Các tác động đến môi trường thường diễn ra trên quy mô lớn, phạm vi ảnh hưởng rộng, liên quan trực tiếp đến điều kiện sống của nhiều người.

Tương ứng với phạm vi và mức độ của những tác động xấu tới môi trường là phạm vi và cấp độ của tranh chấp môi trường. Tranh chấp có thể nảy sinh trong phạm vi khu dân cư, tại một địa phương hoặc nhiều địa phương, trong phạm vi khu vực và quốc tế. Điều này có nghĩa là tranh chấp môi trường có thể nảy sinh giữa bất cứ chủ thể nào, không phụ thuộc vào cá nhân hay tổ chức, công quyền hay dân quyền, người trong nước hay người nước ngoài, quốc gia phát triển hay đang phát triển và giữa họ có hay không có quan hệ ngoại giao, quan hệ hợp đồng hay công vụ... Sự đa dạng về chủ thể tham gia tranh chấp cộng với trách nhiệm pháp lí chủ yếu phát sinh ngoài hợp đồng khiến cho tranh chấp môi trường trở nên khó kiểm soát, khó dung hoà và dễ chuyển hoá thành các xung đột có quy mô lớn, ảnh hưởng nghiêm trọng đến trật tự xã hội và an toàn pháp lí, thậm chí cả những mối quan hệ bang giao giữa các quốc gia, đặc biệt là các quốc gia láng giềng.

402

Sự đa dạng về chủ thể dẫn đến việc khó xác định số lượng cụ thể các đương sự trong mỗi vụ tranh chấp môi trường. Đối với các tranh chấp trong lĩnh vực khác, số lượng các bên tham gia tranh chấp luôn được xác định và thường không quá hai hoặc ba bên. Trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, việc các tranh chấp liên quan đến nhiều loại lợi ích, nhiều chủ thể khác nhau, như: lợi ích của những người làm công tác bảo tồn, các nhà sản xuất kinh doanh, các cấp chính quyền, các tổ chức phi chính phủ (NGOs), các cộng đồng dân cư... khiến cho tranh chấp môi trường khó được định lượng về hậu quả.

- Vị thế của các bên trong tranh chấp môi trường thường không cân bằng.

Phần lớn tranh chấp môi trường có một bên tham gia là chủ các dự án phát triển hoặc các cơ quan quản lí, trong khi phía bên kia chỉ là những thường dân với những yêu cầu, đòi hỏi về chất lượng môi trường sống chung của con người. Điều dễ nhận thấy là bên thứ nhất thường ít có động cơ hơn trong việc tìm giải pháp để điều hoà lợi ích xung đột. Sự bất tương xứng về vị thế giữa các bên là một trong những trở ngại lớn của quá trình giải quyết tranh chấp. Trở ngại này càng bộc lộ rõ hơn ở các quốc gia phải chịu nhiều áp lực từ mục tiêu phát triển kinh tế, giảm đói nghèo do mối quan tâm đến tốc độ tăng trưởng kinh tế thường được đẩy lên trước mối quan tâm đến chất lượng môi trường sống. Trong những hoàn cảnh như vậy, "ưu thế" của quá trình giải quyết xung đột thường nghiêng về phía bên gây hại cho môi trường.

- Tranh chấp môi trường có thể nảy sinh ngay từ khi chưa có sự xâm hại thực tế đến các quyền và lợi ích hợp pháp về môi trường.

Thời điểm xác định các tranh chấp môi trường nảy sinh

Sự đa dạng về chủ thể dẫn đến việc khó xác định số lượng cụ thể các đương sự trong mỗi vụ tranh chấp môi trường. Đối với các tranh chấp trong lĩnh vực khác, số lượng các bên tham gia tranh chấp luôn được xác định và thường không quá hai hoặc ba bên. Trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, việc các tranh chấp liên quan đến nhiều loại lợi ích, nhiều chủ thể khác nhau, như: lợi ích của những người làm công tác bảo tồn, các nhà sản xuất kinh doanh, các cấp chính quyền, các tổ chức phi chính phủ (NGOs), các cộng đồng dân cư... khiến cho tranh chấp môi trường khó được định lượng về hậu quả.

- Vị thế của các bên trong tranh chấp môi trường thường không cân bằng.

Phần lớn tranh chấp môi trường có một bên tham gia là chủ các dự án phát triển hoặc các cơ quan quản lí, trong khi phía bên kia chỉ là những thường dân với những yêu cầu, đòi hỏi về chất lượng môi trường sống chung của con người. Điều dễ nhận thấy là bên thứ nhất thường ít có động cơ hơn trong việc tìm giải pháp để điều hoà lợi ích xung đột. Sự bất tương xứng về vị thế giữa các bên là một trong những trở ngại lớn của quá trình giải quyết tranh chấp. Trở ngại này càng bộc lộ rõ hơn ở các quốc gia phải chịu nhiều áp lực từ mục tiêu phát triển kinh tế, giảm đói nghèo do mối quan tâm đến tốc độ tăng trưởng kinh tế thường được đẩy lên trước mối quan tâm đến chất lượng môi trường sống. Trong những hoàn cảnh như vậy, "ưu thế" của quá trình giải quyết xung đột thường nghiêng về phía bên gây hại cho môi trường.

- Tranh chấp môi trường có thể nảy sinh ngay từ khi chưa có sự xâm hại thực tế đến các quyền và lợi ích hợp pháp về môi trường.

Thời điểm xác định các tranh chấp môi trường nảy sinh

403

thường sớm hơn so với thời điểm xác định nảy sinh tranh chấp khác. Trong các tranh chấp dân sự, kinh tế, lao động... quyền và lợi ích mà các bên yêu cầu được bảo vệ, phục hồi là những quyền và lợi ích đã bị phía bên kia xâm hại. Trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, các bên còn yêu cầu loại trừ trước khả năng xâm hại môi trường.

Khả năng xâm hại đến môi trường mà con người có thể dự báo thường liên quan đến các dự án đầu tư, thậm chí ngay từ khi dự án chưa đi vào hoạt động. Điều này lí giải cho việc nhiều mâu thuẫn, xung đột trong lĩnh vực môi trường đã nảy sinh ngay từ giai đoạn khi các dự án đầu tư chưa triển khai hoặc mới bắt đầu đi vào hoạt động. Vào giai đoạn này, mặc dù thiệt hại thực tế chưa xảy ra nhưng các bên xung đột cho rằng nguy cơ nội tại sẽ xảy ra thiệt hại đối với môi trường nếu không có biện pháp ngăn chặn kịp thời.

- Giá trị của những thiệt hại trong tranh chấp môi trường thường rất lớn và khó xác định.

Điều này bắt nguồn từ thực tế là hậu quả do hành vi gây hại đối với môi trường thường rất nghiêm trọng, đa dạng và biến đổi với nhiều cấp độ khác nhau, gồm: thiệt hại trực tiếp, thiệt hại gián tiếp; thiệt hại trước mắt, thiệt hại lâu dài; thiệt hại về kinh tế, thiệt hại về sinh thái; thiệt hại về tài sản, thiệt hại về tính mạng, sức khoẻ; thiệt hại đối với một quốc gia, thiệt hại trên phạm vi quốc tế...

1.3. Yêu cầu đặt ra đối với việc giải quyết tranh chấp môi trường

Với các đặc trưng cơ bản của tranh chấp môi trường nêu trên, việc giải quyết tranh chấp môi trường đòi hỏi phải đáp ứng được các yêu cầu sau:

thường sớm hơn so với thời điểm xác định nảy sinh tranh chấp khác. Trong các tranh chấp dân sự, kinh tế, lao động... quyền và lợi ích mà các bên yêu cầu được bảo vệ, phục hồi là những quyền và lợi ích đã bị phía bên kia xâm hại. Trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, các bên còn yêu cầu loại trừ trước khả năng xâm hại môi trường.

Khả năng xâm hại đến môi trường mà con người có thể dự báo thường liên quan đến các dự án đầu tư, thậm chí ngay từ khi dự án chưa đi vào hoạt động. Điều này lí giải cho việc nhiều mâu thuẫn, xung đột trong lĩnh vực môi trường đã nảy sinh ngay từ giai đoạn khi các dự án đầu tư chưa triển khai hoặc mới bắt đầu đi vào hoạt động. Vào giai đoạn này, mặc dù thiệt hại thực tế chưa xảy ra nhưng các bên xung đột cho rằng nguy cơ nội tại sẽ xảy ra thiệt hại đối với môi trường nếu không có biện pháp ngăn chặn kịp thời.

- Giá trị của những thiệt hại trong tranh chấp môi trường thường rất lớn và khó xác định.

Điều này bắt nguồn từ thực tế là hậu quả do hành vi gây hại đối với môi trường thường rất nghiêm trọng, đa dạng và biến đổi với nhiều cấp độ khác nhau, gồm: thiệt hại trực tiếp, thiệt hại gián tiếp; thiệt hại trước mắt, thiệt hại lâu dài; thiệt hại về kinh tế, thiệt hại về sinh thái; thiệt hại về tài sản, thiệt hại về tính mạng, sức khoẻ; thiệt hại đối với một quốc gia, thiệt hại trên phạm vi quốc tế...

1.3. Yêu cầu đặt ra đối với việc giải quyết tranh chấp môi trường

Với các đặc trưng cơ bản của tranh chấp môi trường nêu trên, việc giải quyết tranh chấp môi trường đòi hỏi phải đáp ứng được các yêu cầu sau:

404

- Ưu tiên bảo vệ các quyền và lợi ích chung về môi trường của cộng đồng, của xã hội. Do tranh chấp môi trường vừa là xung đột lợi ích tư vừa là xung đột lợi ích công nên yêu cầu đặt ra trong quá trình tìm kiếm cơ chế giải quyết tranh chấp là phải làm thế nào để có thể dung hoà được cả hai loại lợi ích, vừa bảo vệ được lợi ích của từng cá nhân, từng tổ chức song đồng thời (và trước hết) phải bảo vệ được các lợi ích của cộng đồng, lợi ích xã hội, lợi ích của số đông.

- Đảm bảo đảm duy trì mối quan hệ bảo vệ môi trường giữa các bên để hướng tới mục tiêu phát triển bền vững. Do sự ràng buộc một cách tự nhiên của các yếu tố môi trường với tư cách là điều kiện sống chung của mọi người nên giải quyết tranh chấp môi trường không chỉ đơn thuần là giải toả mâu thuẫn giữa các bên tranh chấp, kết luận về việc thắng hay thua kiện đối với mỗi bên mà diều quan trọng là phải duy trì mối quan hệ lâu dài giữa các bên tranh chấp để họ có thể cùng nhau khắc phục, cải thiện chất lượng môi trường sống một cách liên tục, thường xuyên.

- Ngăn chặn sớm nhất sự xâm hại đối với môi trường. Do tính chất không thể sửa chữa được đối với những thiệt hại môi trường nên các tranh chấp môi trường nảy sinh khi thiệt hại thực tế chưa xảy ra cũng phải được giải quyết triệt để nhằm ngăn chặn trước hậu quả. Quá trình giải quyết tranh chấp môi trường cần loại trừ hoặc giảm thiểu mọi khả năng xâm hại tới môi trường. Nói cách khác, trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, trách nhiệm dung hoà lợi ích đối lập phải được đặt ra ngay từ khi các tác động xấu đến môi trường chưa xuất hiện, thiệt hại thực tế chưa xảy ra. Tuy nhiên, dung hoà lợi ích ngay từ giai đoạn đầu của quá trình phát triển,

- Ưu tiên bảo vệ các quyền và lợi ích chung về môi trường của cộng đồng, của xã hội. Do tranh chấp môi trường vừa là xung đột lợi ích tư vừa là xung đột lợi ích công nên yêu cầu đặt ra trong quá trình tìm kiếm cơ chế giải quyết tranh chấp là phải làm thế nào để có thể dung hoà được cả hai loại lợi ích, vừa bảo vệ được lợi ích của từng cá nhân, từng tổ chức song đồng thời (và trước hết) phải bảo vệ được các lợi ích của cộng đồng, lợi ích xã hội, lợi ích của số đông.

- Đảm bảo đảm duy trì mối quan hệ bảo vệ môi trường giữa các bên để hướng tới mục tiêu phát triển bền vững. Do sự ràng buộc một cách tự nhiên của các yếu tố môi trường với tư cách là điều kiện sống chung của mọi người nên giải quyết tranh chấp môi trường không chỉ đơn thuần là giải toả mâu thuẫn giữa các bên tranh chấp, kết luận về việc thắng hay thua kiện đối với mỗi bên mà diều quan trọng là phải duy trì mối quan hệ lâu dài giữa các bên tranh chấp để họ có thể cùng nhau khắc phục, cải thiện chất lượng môi trường sống một cách liên tục, thường xuyên.

- Ngăn chặn sớm nhất sự xâm hại đối với môi trường. Do tính chất không thể sửa chữa được đối với những thiệt hại môi trường nên các tranh chấp môi trường nảy sinh khi thiệt hại thực tế chưa xảy ra cũng phải được giải quyết triệt để nhằm ngăn chặn trước hậu quả. Quá trình giải quyết tranh chấp môi trường cần loại trừ hoặc giảm thiểu mọi khả năng xâm hại tới môi trường. Nói cách khác, trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, trách nhiệm dung hoà lợi ích đối lập phải được đặt ra ngay từ khi các tác động xấu đến môi trường chưa xuất hiện, thiệt hại thực tế chưa xảy ra. Tuy nhiên, dung hoà lợi ích ngay từ giai đoạn đầu của quá trình phát triển,

405

tính toán để loại trừ khả năng xâm hại đến môi trường không có nghĩa là phủ quyết mọi hoạt động phát triển, khước từ mọi dự án. Vấn đề là phải tìm đến các giải pháp vừa tính tới yếu tố tăng trưởng song vẫn đảm bảo sự cảnh giác cao độ trước những thiệt hại gây nên cho môi trường.

- Đảm bảo xác định một cách có căn cứ giá trị thiệt hại về môi trường. Do thiệt hại về môi trường thường rất lớn và khó xác định nên việc đánh giá đầy đủ những thiệt hại gây nên đối với môi trường cũng như ảnh hưởng của nó đến các mặt kinh tế, xã hội đòi hỏi phải dựa trên những căn cứ khoa học nhất định. Do môi trường là tổng thể các thành tố từ tự nhiên đến nhân tạo và phần lớn trong số đó luôn ở trạng thái động, tương hỗ với nhau nên không một ai trong số các chủ thể tham gia giải quyết tranh chấp môi trường có đủ khả năng và điều kiện để thu thập và đánh giá một cách toàn diện những tổn thất về môi trường mà cần phải có những thu thập, đánh giá và kết luận của các nhà chuyên môn. Điều này có nghĩa là cần phải có cách tiếp cận khác đối với nghĩa vụ chứng minh, thủ tục tranh tụng trong quá trình giải quyết tranh chấp môi trường.

- Giải quyết nhanh chóng, kịp thời các tranh chấp môi trường nảy sinh. Do tranh chấp môi trường thường xảy ra giữa các nhóm xã hội (các cộng đồng dân cư) nên ảnh hưởng về mặt kinh tế, xã hội là rất lớn. Kiểm soát chặt chẽ xung đột môi trường đang tiềm ẩn và giải quyết chúng một cách nhanh chóng, kịp thời sẽ góp phần bảo đảm trật tự xã hội, tránh sự chuyển hoá một cách tự phát những tranh chấp nhỏ, đơn giản, trong phạm vi hẹp thành các cuộc biểu tình chính trị, khiếu kiện kéo dài, gây rối loạn trật tự xã hội.

tính toán để loại trừ khả năng xâm hại đến môi trường không có nghĩa là phủ quyết mọi hoạt động phát triển, khước từ mọi dự án. Vấn đề là phải tìm đến các giải pháp vừa tính tới yếu tố tăng trưởng song vẫn đảm bảo sự cảnh giác cao độ trước những thiệt hại gây nên cho môi trường.

- Đảm bảo xác định một cách có căn cứ giá trị thiệt hại về môi trường. Do thiệt hại về môi trường thường rất lớn và khó xác định nên việc đánh giá đầy đủ những thiệt hại gây nên đối với môi trường cũng như ảnh hưởng của nó đến các mặt kinh tế, xã hội đòi hỏi phải dựa trên những căn cứ khoa học nhất định. Do môi trường là tổng thể các thành tố từ tự nhiên đến nhân tạo và phần lớn trong số đó luôn ở trạng thái động, tương hỗ với nhau nên không một ai trong số các chủ thể tham gia giải quyết tranh chấp môi trường có đủ khả năng và điều kiện để thu thập và đánh giá một cách toàn diện những tổn thất về môi trường mà cần phải có những thu thập, đánh giá và kết luận của các nhà chuyên môn. Điều này có nghĩa là cần phải có cách tiếp cận khác đối với nghĩa vụ chứng minh, thủ tục tranh tụng trong quá trình giải quyết tranh chấp môi trường.

- Giải quyết nhanh chóng, kịp thời các tranh chấp môi trường nảy sinh. Do tranh chấp môi trường thường xảy ra giữa các nhóm xã hội (các cộng đồng dân cư) nên ảnh hưởng về mặt kinh tế, xã hội là rất lớn. Kiểm soát chặt chẽ xung đột môi trường đang tiềm ẩn và giải quyết chúng một cách nhanh chóng, kịp thời sẽ góp phần bảo đảm trật tự xã hội, tránh sự chuyển hoá một cách tự phát những tranh chấp nhỏ, đơn giản, trong phạm vi hẹp thành các cuộc biểu tình chính trị, khiếu kiện kéo dài, gây rối loạn trật tự xã hội.

406

II. CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP MÔI TRƯỜNG

2.1. Định nghĩa cơ chế giải quyết tranh chấp môi trường

Trong khoa học pháp lí có nhiều cách định nghĩa khác nhau về giải quyết tranh chấp. Thông thường, giải quyết tranh chấp được hiểu là các hoạt động khắc phục, loại trừ tranh chấp đã phát sinh bằng một phương pháp nào đó, nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên tranh chấp, bảo vệ trật tự, kỉ cương xã hội.[1] Theo định nghĩa này thì hoạt động giải quyết tranh chấp không chỉ nhằm hướng tới việc bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự mà còn nhằm bảo vệ trật tự, kỉ cương xã hội. Thật vậy, tranh chấp, mặc dù là hiện tượng khách quan, nằm ngoài khả năng kiểm soát của xã hội, của Nhà nước song khi nó dã nảy sinh mà không được các bên, xã hội và Nhà nước quan tâm giải quyết kịp thời, đúng đắn thì sẽ gây nên nhiều hiệu ứng bất lợi cho xã hội, như: làm căng thẳng các mối quan hệ, làm tăng chi phí vật chất xã hội, đe doạ đến trật tự và an toàn pháp lí... Giải quyết tranh chấp chính là để điều hoà lợi ích đối lập giữa các bên và giữ gìn sự bình ổn trong các mối quan hệ xã hội. Ngoài ra, giải quyết tranh chấp còn được hiểu là việc lựa chọn các hình thức, biện pháp thích hợp để giải toả các mâu thuẫn, bất đồng, tạo lập lại sự cân bằng về mặt lợi ích mà các bên có thể chấp nhận được.[2] Do việc lựa chọn hình thức và biện pháp nào cho thích hợp để giải toả xung đột, mâu thuẫn trước hết tuỳ thuộc vào ý chí của các bên tham gia tranh chấp nên theo nghĩa này giải quyết tranh chấp là phạm trù mang tính chủ quan.

---

(1).Xem: *Kỉ yếu Hội thảo giải quyết tranh chấp kinh doanh và phá sản doanh nghiệp,* Nxb. Giao thông vận tải, Hà Nội, tháng 10/1999.
(2).Xem: *Kỉ yếu Hội thảo giải quyết tranh chấp...,* sđd.

II. CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP MÔI TRƯỜNG

2.1. Định nghĩa cơ chế giải quyết tranh chấp môi trường

Trong khoa học pháp lí có nhiều cách định nghĩa khác nhau về giải quyết tranh chấp. Thông thường, giải quyết tranh chấp được hiểu là các hoạt động khắc phục, loại trừ tranh chấp đã phát sinh bằng một phương pháp nào đó, nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên tranh chấp, bảo vệ trật tự, kỉ cương xã hội.[1] Theo định nghĩa này thì hoạt động giải quyết tranh chấp không chỉ nhằm hướng tới việc bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự mà còn nhằm bảo vệ trật tự, kỉ cương xã hội. Thật vậy, tranh chấp, mặc dù là hiện tượng khách quan, nằm ngoài khả năng kiểm soát của xã hội, của Nhà nước song khi nó dã nảy sinh mà không được các bên, xã hội và Nhà nước quan tâm giải quyết kịp thời, đúng đắn thì sẽ gây nên nhiều hiệu ứng bất lợi cho xã hội, như: làm căng thẳng các mối quan hệ, làm tăng chi phí vật chất xã hội, đe doạ đến trật tự và an toàn pháp lí... Giải quyết tranh chấp chính là để điều hoà lợi ích đối lập giữa các bên và giữ gìn sự bình ổn trong các mối quan hệ xã hội. Ngoài ra, giải quyết tranh chấp còn được hiểu là việc lựa chọn các hình thức, biện pháp thích hợp để giải toả các mâu thuẫn, bất đồng, tạo lập lại sự cân bằng về mặt lợi ích mà các bên có thể chấp nhận được.[2] Do việc lựa chọn hình thức và biện pháp nào cho thích hợp để giải toả xung đột, mâu thuẫn trước hết tuỳ thuộc vào ý chí của các bên tham gia tranh chấp nên theo nghĩa này giải quyết tranh chấp là phạm trù mang tính chủ quan.

(1).Xem: Kỉ yếu Hội thảo giải quyết tranh chấp kinh doanh và phá sản doanh nghiệp, Nxb. Giao thông vận tải, Hà Nội, tháng 10/1999.
(2).Xem: Kỉ yếu Hội thảo giải quyết tranh chấp..., sđd.

407

"Cơ chế giải quyết tranh chấp" lại được tiếp cận từ góc độ khác. Xuất phát từ nghĩa thông dụng của thuật ngữ "cơ chế" trong khoa học xã hội là sự tương tác giữa các yếu tố kết thành một hệ thống mà nhờ đó hệ thống có thể hoạt động, cơ chế giải quyết tranh chấp không đề cập việc giải quyết tranh chấp dưới dạng phương thức cụ thể hay mục đích cụ thể mà rộng hơn, bao quát hơn, nó đề cập sự tương tác giữa tất cả các yếu tố chi phối (tác động) đến quá trình điều hoà các lợi ích xung đột trong xã hội. Hay nói khác đi, cơ chế giải quyết tranh chấp giúp cho hoạt động giải quyết tranh chấp theo quan điểm hệ thống.

Với cách tiếp cận này, cơ chế giải quyết tranh chấp nói chung, cơ chế giải quyết tranh chấp môi trường nói riêng có thể được định nghĩa là hệ thống thống nhất các phương tiện pháp lí đặc thù, thông qua đó thực hiện việc giải toả mâu thuẫn giữa các bên tranh chấp nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên, bảo vệ trật tự xã hội. Các phương tiện pháp lí đặc thù để giải quyết tranh chấp môi trường gồm: 1) Các nguyên tắc cơ bản đóng vai trò là tư tưởng chỉ đạo; 2) Hệ thống pháp luật thực định là căn cứ pháp lí để giải quyết tranh chấp; 3) Tổ chức bộ máy để vận hành và các yếu tố con người để thực thi pháp luật... Mỗi yếu tố có những nhiệm vụ, vị trí, vai trò nhất định trong quá trình giải quyết tranh chấp song giữa chúng luôn có mối quan hệ hữu cơ, tác động qua lại với nhau, tạo thành một thể thống nhất, có khả năng điều chỉnh hiệu quả các xung đột.

2.2. Những nguyên tắc cơ bản trong giải quyết tranh chấp môi trường

Trong cơ chế giải quyết tranh chấp môi trường, các nguyên tắc cơ bản luôn đóng vai trò quan trọng trong việc chỉ đạo, định hướng và áp dụng vào toàn bộ các giai đoạn của quá trình giải

"Cơ chế giải quyết tranh chấp" lại được tiếp cận từ góc độ khác. Xuất phát từ nghĩa thông dụng của thuật ngữ "cơ chế" trong khoa học xã hội là sự tương tác giữa các yếu tố kết thành một hệ thống mà nhờ đó hệ thống có thể hoạt động, cơ chế giải quyết tranh chấp không đề cập việc giải quyết tranh chấp dưới dạng phương thức cụ thể hay mục đích cụ thể mà rộng hơn, bao quát hơn, nó đề cập sự tương tác giữa tất cả các yếu tố chi phối (tác động) đến quá trình điều hoà các lợi ích xung đột trong xã hội. Hay nói khác đi, cơ chế giải quyết tranh chấp giúp cho hoạt động giải quyết tranh chấp theo quan điểm hệ thống.

Với cách tiếp cận này, cơ chế giải quyết tranh chấp nói chung, cơ chế giải quyết tranh chấp môi trường nói riêng có thể được định nghĩa là hệ thống thống nhất các phương tiện pháp lí đặc thù, thông qua đó thực hiện việc giải toả mâu thuẫn giữa các bên tranh chấp nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên, bảo vệ trật tự xã hội. Các phương tiện pháp lí đặc thù để giải quyết tranh chấp môi trường gồm: 1) Các nguyên tắc cơ bản đóng vai trò là tư tưởng chỉ đạo; 2) Hệ thống pháp luật thực định là căn cứ pháp lí để giải quyết tranh chấp; 3) Tổ chức bộ máy để vận hành và các yếu tố con người để thực thi pháp luật... Mỗi yếu tố có những nhiệm vụ, vị trí, vai trò nhất định trong quá trình giải quyết tranh chấp song giữa chúng luôn có mối quan hệ hữu cơ, tác động qua lại với nhau, tạo thành một thể thống nhất, có khả năng điều chỉnh hiệu quả các xung đột.

2.2. Những nguyên tắc cơ bản trong giải quyết tranh chấp môi trường

Trong cơ chế giải quyết tranh chấp môi trường, các nguyên tắc cơ bản luôn đóng vai trò quan trọng trong việc chỉ đạo, định hướng và áp dụng vào toàn bộ các giai đoạn của quá trình giải

408

quyết tranh chấp. Những nguyên tắc đó là:

- Nguyên tắc công quyền can thiệp

Giải quyết tranh chấp môi trường không chỉ là mong muốn riêng của các bên tranh chấp mà còn là trách nhiệm của Nhà nước. Chức năng quản lí xã hội và nghĩa vụ bảo đảm phúc lợi công cộng của Nhà nước không "cho phép" công quyền đứng ngoài những quan hệ xung đột mang tính xã hội sâu sắc này. Nói khác đi, trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, sự can thiệp của công quyền vào việc giải quyết tranh chấp cần được xem là loại trách nhiệm công vụ hay còn gọi là công quyền đương nhiên can thiệp.

Tuy nhiên, để tránh tình trạng tuyệt đối hoá vai trò của Nhà nước, coi bảo vệ môi trường nói chung, giải quyết tranh chấp môi trường nói riêng là trách nhiệm chỉ của Nhà nước thì yêu cầu đặt ra là cần phải làm rõ mức độ (hay giới hạn) can thiệp của công quyền trong lĩnh vực này. Thực tế cho thấy, tuyệt đối hoá vai trò của Nhà nước, áp dụng một cách cứng nhắc các phương pháp quản lí hành chính như: mệnh lệnh, cưỡng chế tuân thủ... đã và đang bộc lộ nhiều bất cập mà hậu quả rõ nét nhất là triệt tiêu tính tự chủ của người dân trong việc tìm các giải pháp thích hợp để bảo vệ môi trường, điều hoà xung đột. Thậm chí trong nhiều trường hợp còn đẩy người sử dụng, khai thác các thành phần môi trường vào tình trạng đối phó, trốn tránh trách nhiệm bảo vệ môi trường. Ngày nay, cách tiếp cận bảo vệ môi trường nói chung, giải quyết tranh chấp môi trường nói riêng theo hướng coi sự can thiệp của các cơ quan công quyền là yếu tố không thể thiếu nhưng chỉ nên xem là giải pháp cuối cùng đang dần chiếm ưu thế. Xu hướng "kinh tế hoá" hoạt động quản lí, bảo vệ môi trường thông qua các phương pháp: phân tích chi phí - cơ hội, chi phí - lợi ích, với sự tham gia ngày càng đầy đủ hơn của các yếu tố thị trường đã cho

quyết tranh chấp. Những nguyên tắc đó là:

- Nguyên tắc công quyền can thiệp

Giải quyết tranh chấp môi trường không chỉ là mong muốn riêng của các bên tranh chấp mà còn là trách nhiệm của Nhà nước. Chức năng quản lí xã hội và nghĩa vụ bảo đảm phúc lợi công cộng của Nhà nước không "cho phép" công quyền đứng ngoài những quan hệ xung đột mang tính xã hội sâu sắc này. Nói khác đi, trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, sự can thiệp của công quyền vào việc giải quyết tranh chấp cần được xem là loại trách nhiệm công vụ hay còn gọi là công quyền đương nhiên can thiệp.

Tuy nhiên, để tránh tình trạng tuyệt đối hoá vai trò của Nhà nước, coi bảo vệ môi trường nói chung, giải quyết tranh chấp môi trường nói riêng là trách nhiệm chỉ của Nhà nước thì yêu cầu đặt ra là cần phải làm rõ mức độ (hay giới hạn) can thiệp của công quyền trong lĩnh vực này. Thực tế cho thấy, tuyệt đối hoá vai trò của Nhà nước, áp dụng một cách cứng nhắc các phương pháp quản lí hành chính như: mệnh lệnh, cưỡng chế tuân thủ... đã và đang bộc lộ nhiều bất cập mà hậu quả rõ nét nhất là triệt tiêu tính tự chủ của người dân trong việc tìm các giải pháp thích hợp để bảo vệ môi trường, điều hoà xung đột. Thậm chí trong nhiều trường hợp còn đẩy người sử dụng, khai thác các thành phần môi trường vào tình trạng đối phó, trốn tránh trách nhiệm bảo vệ môi trường. Ngày nay, cách tiếp cận bảo vệ môi trường nói chung, giải quyết tranh chấp môi trường nói riêng theo hướng coi sự can thiệp của các cơ quan công quyền là yếu tố không thể thiếu nhưng chỉ nên xem là giải pháp cuối cùng đang dần chiếm ưu thế. Xu hướng "kinh tế hoá" hoạt động quản lí, bảo vệ môi trường thông qua các phương pháp: phân tích chi phí - cơ hội, chi phí - lợi ích, với sự tham gia ngày càng đầy đủ hơn của các yếu tố thị trường đã cho

409

phép người khai thác, sử dụng các nguồn tài nguyên và môi trường chủ động hơn trong việc tính toán, cân đối giữa lợi ích kinh tế thu được với những chi phí phải bỏ ra để bảo vệ, phục hồi môi trường. Từ khía cạnh giải quyết tranh chấp, sử dụng các công cụ, phương pháp kinh tế sẽ giúp cho các bên tranh chấp có điều kiện lựa chọn các phương thức thương lượng, hoà giải với ưu điểm vốn có là tiết kiệm thời gian, tiền của và công sức của các bên, cũng như góp phần làm giảm đáng kể chi phí xã hội.

- Nguyên tắc phòng ngừa

Nguyên tắc phòng ngừa đặc biệt có ý nghĩa trong việc giải quyết những vụ kiện đòi chấm dứt các mối nguy hiểm tiềm tàng đối với môi trường và sức khoẻ cộng đồng từ các hoạt động phát triển, nhất là các dự án có quy mô lớn, như: dự án xây dựng nhà máy hoá chất, các công trình thuỷ điện, nhiệt điện, điện nguyên tử, công trình xử lí chất thải, đường giao thông... Tiền đề của nguyên tắc này là nếu có những điều không chắc chắn hoặc không rõ về bản chất hoặc mức độ, quy mô của sự nguy hại đến môi trường thì người ra quyết định cần hết sức thận trọng. Hay nói khác đi, trong trường hợp này, quan điểm phát triển bền vững cần được tôn trọng. Cần phải cân nhắc giữa "cái được, cái mất" (giữa chi phí và lợi ích) để các bên có thể đi đến thống nhất các phương án loại trừ hoặc hạn chế đến mức thấp nhất tác động xấu đến môi trường từ các hoạt động phát triển.

Để thực hiện đầy đủ nguyên tắc phòng ngừa trong giải quyết xung đột, cần thiết phải tuân thủ các quy định về đánh giá tác động môi trường. Đây được xem là công cụ vừa mang tính pháp lí vừa mang tính kĩ thuật để giải quyết tranh chấp. ý nghĩa khoa học và thực tiễn của hoạt động đánh giá tác động môi trường trong giải quyết các tranh chấp môi trường thể hiện ở chỗ thông hoạt

phép người khai thác, sử dụng các nguồn tài nguyên và môi trường chủ động hơn trong việc tính toán, cân đối giữa lợi ích kinh tế thu được với những chi phí phải bỏ ra để bảo vệ, phục hồi môi trường. Từ khía cạnh giải quyết tranh chấp, sử dụng các công cụ, phương pháp kinh tế sẽ giúp cho các bên tranh chấp có điều kiện lựa chọn các phương thức thương lượng, hoà giải với ưu điểm vốn có là tiết kiệm thời gian, tiền của và công sức của các bên, cũng như góp phần làm giảm đáng kể chi phí xã hội.

- Nguyên tắc phòng ngừa

Nguyên tắc phòng ngừa đặc biệt có ý nghĩa trong việc giải quyết những vụ kiện đòi chấm dứt các mối nguy hiểm tiềm tàng đối với môi trường và sức khoẻ cộng đồng từ các hoạt động phát triển, nhất là các dự án có quy mô lớn, như: dự án xây dựng nhà máy hoá chất, các công trình thuỷ điện, nhiệt điện, điện nguyên tử, công trình xử lí chất thải, đường giao thông... Tiền đề của nguyên tắc này là nếu có những điều không chắc chắn hoặc không rõ về bản chất hoặc mức độ, quy mô của sự nguy hại đến môi trường thì người ra quyết định cần hết sức thận trọng. Hay nói khác đi, trong trường hợp này, quan điểm phát triển bền vững cần được tôn trọng. Cần phải cân nhắc giữa "cái được, cái mất" (giữa chi phí và lợi ích) để các bên có thể đi đến thống nhất các phương án loại trừ hoặc hạn chế đến mức thấp nhất tác động xấu đến môi trường từ các hoạt động phát triển.

Để thực hiện đầy đủ nguyên tắc phòng ngừa trong giải quyết xung đột, cần thiết phải tuân thủ các quy định về đánh giá tác động môi trường. Đây được xem là công cụ vừa mang tính pháp lí vừa mang tính kĩ thuật để giải quyết tranh chấp. ý nghĩa khoa học và thực tiễn của hoạt động đánh giá tác động môi trường trong giải quyết các tranh chấp môi trường thể hiện ở chỗ thông hoạt

410

động này cơ quan tài phán sẽ có cơ sở để xem xét một số vấn đề như: các bên đã cân nhắc đến tất cả các yếu tố có liên quan đến môi trường chưa? Mọi tác động xấu đến môi trường từ hoạt động phát triển đã được đánh giá, dự báo trước? Các bên có liên quan cũng như cơ quan có thẩm quyền có nhận thức được đầy đủ những nguy cơ nội tại mà hoạt động phát triển có thể gây nên cho môi trường hay không?... Nếu câu trả lời là chưa thì nguyên tắc phòng ngừa sẽ được áp dụng để buộc các bên phải tiến hành việc xem xét, đánh giá các vấn đề nêu trên một cách đầy đủ và nghiêm túc nhất.

- Nguyên tắc phối hợp, hợp tác

Để có thể duy trì mối quan hệ lâu dài giữa các bên tranh chấp trong việc cùng tìm ra các giải pháp khắc phục và cải thiện môi trường, cần áp dụng nguyên tắc phối hợp, hợp tác giữa các bên khi tiến hành giải quyết tranh chấp. Từ phương diện xã hội thì đây được xem là phương cách tốt nhất để tổng hợp mọi nguồn lực xã hội vào việc khắc phục và cải thiện chất lượng môi trường sống chung của con người.

Nguyên tắc phối hợp, hợp tác hành động có thể được hiểu là thông qua hoạt động giải quyết tranh chấp để liên kết tất cả các bên tham gia. Họ có cơ hội đối thoại trực tiếp với nhau, thông tin đầy đủ cho nhau và cùng nhau xây dựng những cam kết có tính đồng thuận xã hội, cùng nhau xác định trách nhiệm, chia sẻ quyền lợi và tìm tiếng nói chung để ngăn chặn nguy cơ huỷ hoại môi trường nhằm hướng tới phát triển bền vững.

- Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả giá

Nội dung của nguyên tắc là xác định “cái giá” phải trả đối với người có hành vi gây ô nhiễm môi trường. "Cái giá" đó là: 1) Phải

động này cơ quan tài phán sẽ có cơ sở để xem xét một số vấn đề như: các bên đã cân nhắc đến tất cả các yếu tố có liên quan đến môi trường chưa? Mọi tác động xấu đến môi trường từ hoạt động phát triển đã được đánh giá, dự báo trước? Các bên có liên quan cũng như cơ quan có thẩm quyền có nhận thức được đầy đủ những nguy cơ nội tại mà hoạt động phát triển có thể gây nên cho môi trường hay không?... Nếu câu trả lời là chưa thì nguyên tắc phòng ngừa sẽ được áp dụng để buộc các bên phải tiến hành việc xem xét, đánh giá các vấn đề nêu trên một cách đầy đủ và nghiêm túc nhất.

- Nguyên tắc phối hợp, hợp tác

Để có thể duy trì mối quan hệ lâu dài giữa các bên tranh chấp trong việc cùng tìm ra các giải pháp khắc phục và cải thiện môi trường, cần áp dụng nguyên tắc phối hợp, hợp tác giữa các bên khi tiến hành giải quyết tranh chấp. Từ phương diện xã hội thì đây được xem là phương cách tốt nhất để tổng hợp mọi nguồn lực xã hội vào việc khắc phục và cải thiện chất lượng môi trường sống chung của con người.

Nguyên tắc phối hợp, hợp tác hành động có thể được hiểu là thông qua hoạt động giải quyết tranh chấp để liên kết tất cả các bên tham gia. Họ có cơ hội đối thoại trực tiếp với nhau, thông tin đầy đủ cho nhau và cùng nhau xây dựng những cam kết có tính đồng thuận xã hội, cùng nhau xác định trách nhiệm, chia sẻ quyền lợi và tìm tiếng nói chung để ngăn chặn nguy cơ huỷ hoại môi trường nhằm hướng tới phát triển bền vững.

- Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả giá

Nội dung của nguyên tắc là xác định “cái giá” phải trả đối với người có hành vi gây ô nhiễm môi trường. "Cái giá" đó là: 1) Phải

411

áp dụng các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường, sự cố môi trường; và 2) Phải bồi thường thiệt hại về môi trường, về tính mạng, sức khoẻ và tài sản cho các nạn nhân (nếu có). Với nội dung này, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả giá đặc biệt có ý nghĩa trong việc giải quyết các tranh chấp đòi bồi thường thiệt hại về môi trường, thiệt hại về người và của do làm ô nhiễm môi trường gây nên.

- Nguyên tắc tham vấn chuyên gia

Để xác định một cách có căn cứ khoa học thiệt hại xảy ra đối với môi trường, tính mạng, sức khoẻ và tài sản của các nạn nhân trong các tranh chấp môi trường cần sử dụng cơ chế tham vấn chuyên gia. Những bằng chứng góp phần làm sáng tỏ nội dung của các vụ kiện về môi trường phải là kết quả làm việc của tập thể các chuyên gia, các nhà khoa học trong nhiều lĩnh vực, như: kinh tế học, y học, sinh học, hoá học, lí học, khoa học quản lí và bảo vệ môi trường... Các chuyên gia phải dựa vào các phương tiện kĩ thuật đo đạc, xét nghiệm mẫu, từ đó mới có các kết luận khách quan, trung thực về mối liên hệ giữa nguyên nhân và hậu quả, về mức độ thiệt hại. Khi đó các số liệu mới trở thành căn cứ khoa học - pháp lí giúp các bên tranh chấp cũng như cơ quan có thẩm quyền đánh giá, dự báo và kết luận đầy đủ về tính chất, mức độ cũng như những ảnh hưởng (nhất là những ảnh hưởng mang tính lâu dài) đến các vấn đề môi trường, để đưa ra các phán quyết đảm bảo tính chính xác, khách quan.

2.3. Các phương thức giải quyết tranh chấp môi trường

Việc giải quyết tranh chấp môi trường được tiến hành theo các phương thức sau:

áp dụng các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường, sự cố môi trường; và 2) Phải bồi thường thiệt hại về môi trường, về tính mạng, sức khoẻ và tài sản cho các nạn nhân (nếu có). Với nội dung này, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả giá đặc biệt có ý nghĩa trong việc giải quyết các tranh chấp đòi bồi thường thiệt hại về môi trường, thiệt hại về người và của do làm ô nhiễm môi trường gây nên.

- Nguyên tắc tham vấn chuyên gia

Để xác định một cách có căn cứ khoa học thiệt hại xảy ra đối với môi trường, tính mạng, sức khoẻ và tài sản của các nạn nhân trong các tranh chấp môi trường cần sử dụng cơ chế tham vấn chuyên gia. Những bằng chứng góp phần làm sáng tỏ nội dung của các vụ kiện về môi trường phải là kết quả làm việc của tập thể các chuyên gia, các nhà khoa học trong nhiều lĩnh vực, như: kinh tế học, y học, sinh học, hoá học, lí học, khoa học quản lí và bảo vệ môi trường... Các chuyên gia phải dựa vào các phương tiện kĩ thuật đo đạc, xét nghiệm mẫu, từ đó mới có các kết luận khách quan, trung thực về mối liên hệ giữa nguyên nhân và hậu quả, về mức độ thiệt hại. Khi đó các số liệu mới trở thành căn cứ khoa học - pháp lí giúp các bên tranh chấp cũng như cơ quan có thẩm quyền đánh giá, dự báo và kết luận đầy đủ về tính chất, mức độ cũng như những ảnh hưởng (nhất là những ảnh hưởng mang tính lâu dài) đến các vấn đề môi trường, để đưa ra các phán quyết đảm bảo tính chính xác, khách quan.

2.3. Các phương thức giải quyết tranh chấp môi trường

Việc giải quyết tranh chấp môi trường được tiến hành theo các phương thức sau:

412

2.3.1. Thương lượng

Cũng giống như việc giải quyết các xung đột khác, thương lượng luôn được xem là hình thức quan trọng của việc giải quyết tranh chấp môi trường vì tính chất đơn giản và hiệu quả của nó. "*Các cuộc đàm phán, thương lượng hợp lí, đúng đắn chắc chắn sẽ đạt đến một sự thoả thuận khôn ngoan, làm hài lòng tất cả các bên*".[1] Đây là cơ hội tốt nhất để các bên thu nhập thêm thông tin, xem xét hoàn cảnh xảy ra sự việc, đánh giá đúng bản chất của vụ việc, giải toả những hiểu lầm, khúc mắc và cùng tìm đến các giải pháp tối ưu trong điều kiện chi phí về thời gian, sức lực và tài chính ở mức thấp nhất.

So với các cuộc thương lượng để giải quyết tranh chấp khác, thương lượng trong giải quyết tranh chấp môi trường có đặc điểm là thường diễn ra giữa các chủ thể đại diện. Do số lượng những người có liên quan trong mỗi vụ tranh chấp môi trường quá đông (có trường hợp con số lên đến hàng nghìn cá nhân, hàng chục tổ chức) nên quá trình thương lượng không thể diễn ra trực tiếp giữa tất cả những người có liên quan. Tuỳ thuộc vào các mối quan hệ xung đột sẽ có những đại diện cụ thể sau:

+ Đại diện cho lợi ích công cộng, lợi ích xã hội bị xâm hại. Loại đại diện này thường xuất hiện trong các vụ tranh chấp môi trường có yếu tố nước ngoài, tranh chấp đòi bồi thường thiệt hại do sự cố môi trường gây nên... Khác với vai trò của người đại diện thông thường - chỉ thay mặt các bên tiến hành đàm phán thương lượng, trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, chủ thể đại diện còn thực hiện cả quyền khởi kiện nếu quá trình thương lượng, hoà

(1).Xem: Valirie Brown; David Ingle Smith; Rob Wisseman; John Handmer (1995), Risks and Opportunities. Managing environmental conflicts and change: Earthscan, London.

2.3.1. Thương lượng

Cũng giống như việc giải quyết các xung đột khác, thương lượng luôn được xem là hình thức quan trọng của việc giải quyết tranh chấp môi trường vì tính chất đơn giản và hiệu quả của nó. "*Các cuộc đàm phán, thương lượng hợp lí, đúng đắn chắc chắn sẽ đạt đến một sự thoả thuận khôn ngoan, làm hài lòng tất cả các bên*".[1] Đây là cơ hội tốt nhất để các bên thu nhập thêm thông tin, xem xét hoàn cảnh xảy ra sự việc, đánh giá đúng bản chất của vụ việc, giải toả những hiểu lầm, khúc mắc và cùng tìm đến các giải pháp tối ưu trong điều kiện chi phí về thời gian, sức lực và tài chính ở mức thấp nhất.

So với các cuộc thương lượng để giải quyết tranh chấp khác, thương lượng trong giải quyết tranh chấp môi trường có đặc điểm là thường diễn ra giữa các chủ thể đại diện. Do số lượng những người có liên quan trong mỗi vụ tranh chấp môi trường quá đông (có trường hợp con số lên đến hàng nghìn cá nhân, hàng chục tổ chức) nên quá trình thương lượng không thể diễn ra trực tiếp giữa tất cả những người có liên quan. Tuỳ thuộc vào các mối quan hệ xung đột sẽ có những đại diện cụ thể sau:

+ Đại diện cho lợi ích công cộng, lợi ích xã hội bị xâm hại. Loại đại diện này thường xuất hiện trong các vụ tranh chấp môi trường có yếu tố nước ngoài, tranh chấp đòi bồi thường thiệt hại do sự cố môi trường gây nên... Khác với vai trò của người đại diện thông thường - chỉ thay mặt các bên tiến hành đàm phán thương lượng, trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, chủ thể đại diện còn thực hiện cả quyền khởi kiện nếu quá trình thương lượng, hoà

(1).Xem: Valirie Brown; David Ingle Smith; Rob Wisseman; John Handmer (1995), Risks and Opportunities. Managing environmental conflicts and change: Earthscan, London.

413

giải không đi đến kết quả.

+ Đại diện cho các nhóm dồng lợi ích. Người đại diện trong trường hợp này thường được các bên có cùng mối quan tâm, có chung yêu cầu chỉ định. Họ thường là các chuyên gia (gồm chuyên gia kinh tế, chuyên gia kĩ thuật, các luật gia...), các tổ chức, hiệp hội ngành nghề, trưởng các cụm dân cư, tổ dân phố..., thay mặt những nhóm người có cùng lợi ích để tiến hành thương lượng giải quyết các xung đột môi trường. Cũng chính vì đặc điểm này mà trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, khái niệm "khiếu kiện tập thể" được thừa nhận rộng rãi.

+ Đối với bên gây hại, tuỳ từng trường hợp cụ thể, chủ thể tiến hành thương lượng sẽ là người trực tiếp có hành vi gây hại cho môi trường, người đại diện sở hữu chủ hoặc các tổ chức bảo hiểm trong nước và quốc tế.

2.3.2. Hoà giải

Hoà giải là hình thức giải quyết tranh chấp dược tiến hành khi tranh chấp đã xảy ra hoàn toàn và các bên nhận thấy quá trình tự thương lượng không đem lại kết quả song vẫn mong muốn tìm kiếm sự thoả thuận bởi chính bản thân mình.

Hoà giải tranh chấp là quyền của các đương sự. Pháp luật khuyến khích các bên tranh chấp áp dụng hình thức này. Luật tài nguyên nước năm 2012, Luật dất đai năm 2013 đều cố quy định: "*Nhà nước khuyến khích việc hoà giải các tranh chấp về tài nguyên nước. Uỷ ban nhân dân cấp xã tổ chức hoà giải các tranh chấp về tài nguyên nước trên địa bàn khi có đề nghị của các bên tranh chấp*"; "*Nhà nước khuyến khích các bên tranh chấp đất đai tự hoà giải hoặc giải quyết tranh chấp đất đai thông qua hoà giải ở cơ sở*"...

Trong hoà giải tranh chấp môi trường, trung gian hoà giải

giải không đi đến kết quả.

+ Đại diện cho các nhóm dồng lợi ích. Người đại diện trong trường hợp này thường được các bên có cùng mối quan tâm, có chung yêu cầu chỉ định. Họ thường là các chuyên gia (gồm chuyên gia kinh tế, chuyên gia kĩ thuật, các luật gia...), các tổ chức, hiệp hội ngành nghề, trưởng các cụm dân cư, tổ dân phố..., thay mặt những nhóm người có cùng lợi ích để tiến hành thương lượng giải quyết các xung đột môi trường. Cũng chính vì đặc điểm này mà trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, khái niệm "khiếu kiện tập thể" được thừa nhận rộng rãi.

+ Đối với bên gây hại, tuỳ từng trường hợp cụ thể, chủ thể tiến hành thương lượng sẽ là người trực tiếp có hành vi gây hại cho môi trường, người đại diện sở hữu chủ hoặc các tổ chức bảo hiểm trong nước và quốc tế.

2.3.2. Hoà giải

Hoà giải là hình thức giải quyết tranh chấp dược tiến hành khi tranh chấp đã xảy ra hoàn toàn và các bên nhận thấy quá trình tự thương lượng không đem lại kết quả song vẫn mong muốn tìm kiếm sự thoả thuận bởi chính bản thân mình.

Hoà giải tranh chấp là quyền của các đương sự. Pháp luật khuyến khích các bên tranh chấp áp dụng hình thức này. Luật tài nguyên nước năm 2012, Luật dất đai năm 2013 đều cố quy định: "*Nhà nước khuyến khích việc hoà giải các tranh chấp về tài nguyên nước. Uỷ ban nhân dân cấp xã tổ chức hoà giải các tranh chấp về tài nguyên nước trên địa bàn khi có đề nghị của các bên tranh chấp*"; "*Nhà nước khuyến khích các bên tranh chấp đất đai tự hoà giải hoặc giải quyết tranh chấp đất đai thông qua hoà giải ở cơ sở*"...

Trong hoà giải tranh chấp môi trường, trung gian hoà giải

414

thường được tổ chức thành các nhóm, bao gồm: đại diện chính quyền địa phương, các cơ quan quản lí nhà nước về tài nguyên và môi trường, các tổ chức dịch vụ công cộng, đại diện cộng đồng dân cư, các tổ chức phi chính phủ (NGOs), các luật gia... Do tranh chấp môi trường liên quan đến nhiều lợi ích, động chạm đến nhiều khía cạnh của đời sống, cần đến kiến thức chuyên môn của nhiều lĩnh vực nên chỉ có thông qua mô hình này các vấn đề có liên quan mới được xem xét một cách khách quan, toàn diện. Ngoài ra, tổ chức các nhóm trung gian hoà giải còn góp phần làm cân bằng "vị thế" của các bên đương sự vốn luôn ở trong trạng thái bất tương xứng trong mỗi vụ tranh chấp môi trường.

So với thương lượng, hoà giải có mức độ thành công cao hơn do có sự hỗ trợ của trung gian là những người có kiến thức chuyên môn nhất định. Tuy nhiên, khó khăn trong hoà giải tranh chấp môi trường lại bắt nguồn từ tính chất đa thành phần của các nhóm trung gian. Đa thành phần cũng có nghĩa là sẽ có nhiều ý kiến, quan điểm khác nhau, tiếp cận các lợi ích không giống nhau. Nếu việc hoà giải không được tổ chức khoa học, hợp lí thì bất đồng có thể nảy sinh ngay giữa chính các hoà giải viên. Thêm nữa, một trong những thành phần chính của nhóm trung gian hoà giải môi trường là chính quyền địa phương, các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường, trong khi chính chủ thể này lại thường giữ vai trò là người đại diện cho các nạn nhân trong các vụ khiếu kiện về môi trường. Tính đa nguyên trong vai trò của chủ thể, sự trùng lặp, chồng chéo về chức năng và nhiệm vụ là điều khó tránh khỏi.

Riêng đối với việc hoà giải tại toà án thì hiện vẫn có các quan điểm khác nhau. Quan điểm thứ nhất cho rằng, giải quyết tranh chấp môi trường chỉ đơn thuần là giải quyết việc đòi bồi thường thiệt hại về người và tài sản của cá nhân, tổ chức nên vẫn phải tiến

thường được tổ chức thành các nhóm, bao gồm: đại diện chính quyền địa phương, các cơ quan quản lí nhà nước về tài nguyên và môi trường, các tổ chức dịch vụ công cộng, đại diện cộng đồng dân cư, các tổ chức phi chính phủ (NGOs), các luật gia... Do tranh chấp môi trường liên quan đến nhiều lợi ích, động chạm đến nhiều khía cạnh của đời sống, cần đến kiến thức chuyên môn của nhiều lĩnh vực nên chỉ có thông qua mô hình này các vấn đề có liên quan mới được xem xét một cách khách quan, toàn diện. Ngoài ra, tổ chức các nhóm trung gian hoà giải còn góp phần làm cân bằng "vị thế" của các bên đương sự vốn luôn ở trong trạng thái bất tương xứng trong mỗi vụ tranh chấp môi trường.

So với thương lượng, hoà giải có mức độ thành công cao hơn do có sự hỗ trợ của trung gian là những người có kiến thức chuyên môn nhất định. Tuy nhiên, khó khăn trong hoà giải tranh chấp môi trường lại bắt nguồn từ tính chất đa thành phần của các nhóm trung gian. Đa thành phần cũng có nghĩa là sẽ có nhiều ý kiến, quan điểm khác nhau, tiếp cận các lợi ích không giống nhau. Nếu việc hoà giải không được tổ chức khoa học, hợp lí thì bất đồng có thể nảy sinh ngay giữa chính các hoà giải viên. Thêm nữa, một trong những thành phần chính của nhóm trung gian hoà giải môi trường là chính quyền địa phương, các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường, trong khi chính chủ thể này lại thường giữ vai trò là người đại diện cho các nạn nhân trong các vụ khiếu kiện về môi trường. Tính đa nguyên trong vai trò của chủ thể, sự trùng lặp, chồng chéo về chức năng và nhiệm vụ là điều khó tránh khỏi.

Riêng đối với việc hoà giải tại toà án thì hiện vẫn có các quan điểm khác nhau. Quan điểm thứ nhất cho rằng, giải quyết tranh chấp môi trường chỉ đơn thuần là giải quyết việc đòi bồi thường thiệt hại về người và tài sản của cá nhân, tổ chức nên vẫn phải tiến

415

hành hoà giải tại toà án như đối với các tranh chấp dân sự khác. Tuy nhiên, quan điểm khác lại cho rằng, do Nhà nước là đại diện sở hữu chủ đối với các nguồn tài nguyên và môi trường nên gây tổn hại môi trường là gây thiệt hại đối với Nhà nước. Trong những trường hợp này, theo quy định của pháp luật hiện hành, toà án không tiến hành hoà giải.

2.3.3. Giải quyết tranh chấp tại các cơ quan có thẩm quyền

Khác với các lĩnh vực dân sự, kinh tế hay lao động, trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, tranh chấp có thể được giải quyết theo thủ tục hành chính và thủ tục tư pháp.

Sở dĩ tại nhiều nước, trong đó có Việt Nam, thủ tục hành chính hiện vẫn đang được thừa nhận và áp dụng tương đối phổ biến trong quá trình giải quyết các xung đột môi trường là vì họ quan niệm đối tượng của tranh chấp môi trường luôn có quan hệ mật thiết đến những lợi ích công cộng được Nhà nước (thông qua các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường) bảo vệ. Các chủ thể này trước tiên phải là người có trách nhiệm thay mặt Nhà nước xử lí các hành vi gây hại môi trường, điều hoà xung đột lợi ích môi trường giữa các bên. Ngoài ra, họ còn cho rằng thủ tục hành chính thường đáp ứng được yêu cầu giải quyết nhanh chóng tranh chấp môi trường, ngăn chặn kịp thời những hậu quả xấu có thể gây ra đối với môi trường, trong khi theo thủ tục tư pháp thì vụ án có thể bị kéo dài, các biện pháp khôi phục chất lượng môi trường bị xâm hại khó có điều kiện được thực hiện ngay...

Tại Việt Nam, giải quyết tranh chấp môi trường là một trong 9 nội dung của hoạt động quản lí nhà nước về môi trường. Bộ máy các cơ quan quản lí môi trường tham gia giải quyết tranh chấp môi trường được tổ chức ở cả 4 cấp: Cán bộ địa chính cấp

hành hoà giải tại toà án như đối với các tranh chấp dân sự khác. Tuy nhiên, quan điểm khác lại cho rằng, do Nhà nước là đại diện sở hữu chủ đối với các nguồn tài nguyên và môi trường nên gây tổn hại môi trường là gây thiệt hại đối với Nhà nước. Trong những trường hợp này, theo quy định của pháp luật hiện hành, toà án không tiến hành hoà giải.

2.3.3. Giải quyết tranh chấp tại các cơ quan có thẩm quyền

Khác với các lĩnh vực dân sự, kinh tế hay lao động, trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, tranh chấp có thể được giải quyết theo thủ tục hành chính và thủ tục tư pháp.

Sở dĩ tại nhiều nước, trong đó có Việt Nam, thủ tục hành chính hiện vẫn đang được thừa nhận và áp dụng tương đối phổ biến trong quá trình giải quyết các xung đột môi trường là vì họ quan niệm đối tượng của tranh chấp môi trường luôn có quan hệ mật thiết đến những lợi ích công cộng được Nhà nước (thông qua các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường) bảo vệ. Các chủ thể này trước tiên phải là người có trách nhiệm thay mặt Nhà nước xử lí các hành vi gây hại môi trường, điều hoà xung đột lợi ích môi trường giữa các bên. Ngoài ra, họ còn cho rằng thủ tục hành chính thường đáp ứng được yêu cầu giải quyết nhanh chóng tranh chấp môi trường, ngăn chặn kịp thời những hậu quả xấu có thể gây ra đối với môi trường, trong khi theo thủ tục tư pháp thì vụ án có thể bị kéo dài, các biện pháp khôi phục chất lượng môi trường bị xâm hại khó có điều kiện được thực hiện ngay...

Tại Việt Nam, giải quyết tranh chấp môi trường là một trong 9 nội dung của hoạt động quản lí nhà nước về môi trường. Bộ máy các cơ quan quản lí môi trường tham gia giải quyết tranh chấp môi trường được tổ chức ở cả 4 cấp: Cán bộ địa chính cấp

416

phường, xã; các cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh; sở tài nguyên và môi trường; cục bảo vệ môi trường.

Mặc dù, thủ tục hành chính được áp dụng khá phổ biến trong giải quyết tranh chấp môi trường nhưng điều đó không có nghĩa thủ tục tư pháp không được coi trọng. Xuất phát từ chế độ sở hữu toàn dân đối với các nguồn tài nguyên thiên nhiên (đồng thời là các yếu tố môi trường) nên quan hệ giữa Nhà nước với tổ chức, cá nhân thực chất là quan hệ giữa đại diện sở hữu chủ với người khai thác, tác động đến các đối tượng thuộc sở hữu chung. Khi các thành phần môi trường bị xâm hại thì Nhà nước sẽ chỉ đóng vai trò là người đại diện cho lợi ích công đòi khôi phục lại chất lượng môi trường đã bị xâm hại mà thôi. Trong trường hợp này, mối quan hệ giữa Nhà nước với bên gây hại cho môi trường chỉ đơn thuần là quan hệ giữa hai bên đương sự, trong đó Nhà nước là đại diện cho bên bị hại. Còn khi hai bên không tìm được tiếng nói chung, toà án sẽ là cơ quan có thẩm quyền phán quyết.[1] Sự hình thành và phát triển mạnh hệ thống toà án môi trường tại một số nước là một minh chứng về nhu cầu của xã hội muốn giải quyết các tranh chấp môi trường theo thủ tục tư pháp. Có thể hình dung đến hai "mô hình" toà án có thẩm quyền giải quyết tranh chấp môi trường như sau:

+ Hệ thống các toà thường tụng (trực tiếp là toà dân sự). Thông thường, toà án tỉnh hoặc toà án vùng sẽ thụ lí giải quyết các vụ án về môi trường. Toà thượng thẩm toà án tối cao có thẩm quyền cuối cùng giải quyết vụ án môi trường. Các nước hiện đang thiết lập mô hình này gồm: Bangladesh, ấn độ, Pakistan, Sri Lanka,

(1).Xem: Karin Dunné (from Swedish Environmental Protection Agency (SEPA), presented in the Miniworkshop on Environmental Damage and Compensation - Basic for discussion. Hanoi, 25 June 2004.

phường, xã; các cơ quan chuyên môn thuộc uỷ ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh; sở tài nguyên và môi trường; cục bảo vệ môi trường.

Mặc dù, thủ tục hành chính được áp dụng khá phổ biến trong giải quyết tranh chấp môi trường nhưng điều đó không có nghĩa thủ tục tư pháp không được coi trọng. Xuất phát từ chế độ sở hữu toàn dân đối với các nguồn tài nguyên thiên nhiên (đồng thời là các yếu tố môi trường) nên quan hệ giữa Nhà nước với tổ chức, cá nhân thực chất là quan hệ giữa đại diện sở hữu chủ với người khai thác, tác động đến các đối tượng thuộc sở hữu chung. Khi các thành phần môi trường bị xâm hại thì Nhà nước sẽ chỉ đóng vai trò là người đại diện cho lợi ích công đòi khôi phục lại chất lượng môi trường đã bị xâm hại mà thôi. Trong trường hợp này, mối quan hệ giữa Nhà nước với bên gây hại cho môi trường chỉ đơn thuần là quan hệ giữa hai bên đương sự, trong đó Nhà nước là đại diện cho bên bị hại. Còn khi hai bên không tìm được tiếng nói chung, toà án sẽ là cơ quan có thẩm quyền phán quyết.[1] Sự hình thành và phát triển mạnh hệ thống toà án môi trường tại một số nước là một minh chứng về nhu cầu của xã hội muốn giải quyết các tranh chấp môi trường theo thủ tục tư pháp. Có thể hình dung đến hai "mô hình" toà án có thẩm quyền giải quyết tranh chấp môi trường như sau:

+ Hệ thống các toà thường tụng (trực tiếp là toà dân sự). Thông thường, toà án tỉnh hoặc toà án vùng sẽ thụ lí giải quyết các vụ án về môi trường. Toà thượng thẩm toà án tối cao có thẩm quyền cuối cùng giải quyết vụ án môi trường. Các nước hiện đang thiết lập mô hình này gồm: Bangladesh, ấn độ, Pakistan, Sri Lanka,

(1).Xem: Karin Dunné (from Swedish Environmental Protection Agency (SEPA), presented in the Miniworkshop on Environmental Damage and Compensation - Basic for discussion. Hanoi, 25 June 2004.

417

Malaysia, Philippines, Chile, Kenya, Canada (một số bang)[1]...

+ Hệ thống các toà môi trường bên cạnh hệ thống toà dân sự, hình sự (có thể coi là một loại toà đặc tụng). Theo mô hình này, toà môi trường có thẩm quyền giải quyết tất cả các vụ án có liên quan việc khai thác, sử dụng, tác động đến các yếu tố môi trường (không phụ thuộc vào tính chất dân sự hay phi dân sự của vụ án). Toà môi trường thường được tổ chức theo vùng, đặc biệt là các vùng có độ "nhạy cảm" cao về môi trường, vùng có nhiều ngành kinh tế công nghiệp, dịch vụ. Đại diện cho các quốc gia có mô hình này là: New Zealand, Canada (bang Alberta, Ontaro), Đan mạch, Thuỵ Điển, Cộng hoà Irish, Hoa Kỳ (bang Vermont), Nam Phi (South Africa)[2]... Cá biệt có quốc gia còn thành lập toà môi trường tại từng đơn vị tiểu bang. Đây được xem là bước phát triển mạnh trong nhận thức về bảo vệ môi trường của các quốc gia. Điểm hợp lí của mô hình toà môi trường là nó cho phép cơ quan tư pháp xem xét, giải quyết các vụ án về môi trường ở mức chuyên môn hoá cao nhất, không phụ thuộc vào tính chất dân sự hay phi dân sự, tính chất tài sản hay phi tài sản trong các mối quan hệ xung đột. Đặc biệt nó cho phép giải phóng khỏi sự lệ thuộc vào các thiết chế, các nguyên tắc pháp lí truyền thống vốn đã bộc lộ ngày càng rõ nét sự bất cập trước những yêu cầu mới phát sinh.

Tại Việt Nam, theo quy định của pháp luật hiện hành, thẩm quyền giải quyết dạng tranh chấp phổ biến nhất trong lĩnh vực bảo vệ môi trường được xác định theo pháp luật tố tụng dân sự. Theo

---

(1).Xem: Trích yếu tóm tắt các quyết định của toà án trong các vụ liên quan đến môi trường (đặc biệt dẫn chiếu đến các nước Nam á) tại Hội thảo khu vực về vai trò của Toà án trong việc thúc đẩy luật pháp trong lĩnh vực phát triển bền vững, tổ chức tại Colombo, Srilanca 4 - 6/7/1997.

(2).Xem: Environmental court. http://www.landecon.cam.ac.uk/envcourt.htm.

Malaysia, Philippines, Chile, Kenya, Canada (một số bang)[1]...

+ Hệ thống các toà môi trường bên cạnh hệ thống toà dân sự, hình sự (có thể coi là một loại toà đặc tụng). Theo mô hình này, toà môi trường có thẩm quyền giải quyết tất cả các vụ án có liên quan việc khai thác, sử dụng, tác động đến các yếu tố môi trường (không phụ thuộc vào tính chất dân sự hay phi dân sự của vụ án). Toà môi trường thường được tổ chức theo vùng, đặc biệt là các vùng có độ "nhạy cảm" cao về môi trường, vùng có nhiều ngành kinh tế công nghiệp, dịch vụ. Đại diện cho các quốc gia có mô hình này là: New Zealand, Canada (bang Alberta, Ontaro), Đan mạch, Thuỵ Điển, Cộng hoà Irish, Hoa Kỳ (bang Vermont), Nam Phi (South Africa)[2]... Cá biệt có quốc gia còn thành lập toà môi trường tại từng đơn vị tiểu bang. Đây được xem là bước phát triển mạnh trong nhận thức về bảo vệ môi trường của các quốc gia. Điểm hợp lí của mô hình toà môi trường là nó cho phép cơ quan tư pháp xem xét, giải quyết các vụ án về môi trường ở mức chuyên môn hoá cao nhất, không phụ thuộc vào tính chất dân sự hay phi dân sự, tính chất tài sản hay phi tài sản trong các mối quan hệ xung đột. Đặc biệt nó cho phép giải phóng khỏi sự lệ thuộc vào các thiết chế, các nguyên tắc pháp lí truyền thống vốn đã bộc lộ ngày càng rõ nét sự bất cập trước những yêu cầu mới phát sinh.

Tại Việt Nam, theo quy định của pháp luật hiện hành, thẩm quyền giải quyết dạng tranh chấp phổ biến nhất trong lĩnh vực bảo vệ môi trường được xác định theo pháp luật tố tụng dân sự. Theo

(1).Xem: Trích yếu tóm tắt các quyết định của toà án trong các vụ liên quan đến môi trường (đặc biệt dẫn chiếu đến các nước Nam á) tại Hội thảo khu vực về vai trò của Toà án trong việc thúc đẩy luật pháp trong lĩnh vực phát triển bền vững, tổ chức tại Colombo, Srilanca 4 - 6/7/1997.

(2).Xem: Environmental court. http://www.landecon.cam.ac.uk/envcourt.htm.

418

đó, thẩm quyền giải quyết tranh chấp được xác định theo đối tượng tranh chấp sẽ là: Toà án nhân dân cấp tỉnh xét xử sơ thẩm các vụ án có đương sự hoặc tài sản ở nước ngoài hoặc cần phải uỷ thác tư pháp cho cơ quan lãnh sự của Việt Nam ở nước ngoài, cho toà án nước ngoài. Toà án nhân dân huyện xét xử sơ thẩm những trường hợp còn lại. Còn xét theo phạm vi lãnh thổ thì thẩm quyền giải quyết tranh chấp sẽ thuộc toà án nơi địa phương bị đơn cư trú, làm việc (nếu bị đơn là cá nhân) hoặc nơi bị đơn có trụ sở (nếu bị đơn là tổ chức). Các đương sự cũng có thể thoả thuận toà án nơi cư trú của nguyên đơn để giải quyết. Nếu vụ án về tranh chấp bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng thì nguyên đơn có thể yêu cầu toà án nơi địa phương mà mình cư trú, làm việc hoặc nơi xảy ra việc gây thiệt hại giải quyết.

Tuy nhiên, cũng cần nhận thấy rằng việc xác định thẩm quyền của toà án dựa vào các tiêu chí đối tượng hay lãnh thổ thường chỉ phù hợp với những tranh chấp có tính chất đơn giản, trong phạm vi hẹp, giá trị tranh chấp không lớn. Còn đối với các tranh chấp môi trường có tính chất phức tạp, giá trị tranh chấp lớn, lại nảy sinh giữa các nhóm người thuộc nhiều địa phương khác nhau (đặc biệt là trong trường hợp nhiều người làm ô nhiễm môi trường gây thiệt hại đến môi trường, đến tính mạng, sức khoẻ và tài sản của cộng đồng dân cư nhiều địa phương khác) thì cách phân chia thẩm quyền giải quyết tranh chấp theo lãnh thổ, theo nơi cư trú hoặc nơi xảy ra việc gây thiệt hại đều tỏ ra chưa thật phù hợp. Điều này dẫn đến yêu cầu là phải có các quy định phù hợp hơn về thẩm quyền giải quyết tranh chấp môi trường.

2.4. Trình tự giải quyết tranh chấp môi trường

Tuyệt đại đa số các vụ tranh chấp môi trường trong thời gian qua tại Việt Nam được giải quyết ở giai đoạn thương lượng, hoà

đó, thẩm quyền giải quyết tranh chấp được xác định theo đối tượng tranh chấp sẽ là: Toà án nhân dân cấp tỉnh xét xử sơ thẩm các vụ án có đương sự hoặc tài sản ở nước ngoài hoặc cần phải uỷ thác tư pháp cho cơ quan lãnh sự của Việt Nam ở nước ngoài, cho toà án nước ngoài. Toà án nhân dân huyện xét xử sơ thẩm những trường hợp còn lại. Còn xét theo phạm vi lãnh thổ thì thẩm quyền giải quyết tranh chấp sẽ thuộc toà án nơi địa phương bị đơn cư trú, làm việc (nếu bị đơn là cá nhân) hoặc nơi bị đơn có trụ sở (nếu bị đơn là tổ chức). Các đương sự cũng có thể thoả thuận toà án nơi cư trú của nguyên đơn để giải quyết. Nếu vụ án về tranh chấp bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng thì nguyên đơn có thể yêu cầu toà án nơi địa phương mà mình cư trú, làm việc hoặc nơi xảy ra việc gây thiệt hại giải quyết.

Tuy nhiên, cũng cần nhận thấy rằng việc xác định thẩm quyền của toà án dựa vào các tiêu chí đối tượng hay lãnh thổ thường chỉ phù hợp với những tranh chấp có tính chất đơn giản, trong phạm vi hẹp, giá trị tranh chấp không lớn. Còn đối với các tranh chấp môi trường có tính chất phức tạp, giá trị tranh chấp lớn, lại nảy sinh giữa các nhóm người thuộc nhiều địa phương khác nhau (đặc biệt là trong trường hợp nhiều người làm ô nhiễm môi trường gây thiệt hại đến môi trường, đến tính mạng, sức khoẻ và tài sản của cộng đồng dân cư nhiều địa phương khác) thì cách phân chia thẩm quyền giải quyết tranh chấp theo lãnh thổ, theo nơi cư trú hoặc nơi xảy ra việc gây thiệt hại đều tỏ ra chưa thật phù hợp. Điều này dẫn đến yêu cầu là phải có các quy định phù hợp hơn về thẩm quyền giải quyết tranh chấp môi trường.

2.4. Trình tự giải quyết tranh chấp môi trường

Tuyệt đại đa số các vụ tranh chấp môi trường trong thời gian qua tại Việt Nam được giải quyết ở giai đoạn thương lượng, hoà

419

giải với sự tham gia của các cấp chính quyền địa phương và các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường (thanh tra môi trường) ở các mức độ khác nhau. Các chủ thể này trực tiếp thụ lí các đơn thư khiếu kiện đòi bồi thường thiệt hại về môi trường và tiến hành xem xét vụ việc theo trình tự sau:

Bước 1: Kiểm tra, xác minh những nội dung được phản ánh trong các đơn thư khiếu kiện.

Việc kiểm tra, xác minh, kết luận về mức độ chính xác trong nội dung các đơn thư khiếu kiện cũng như xác định nguyên nhân gây thiệt hại là bước đầu tiên, quan trọng, là cơ sở cho việc xem xét các tình tiết cụ thể của vụ tranh chấp. Do đặc thù của dạng tranh chấp này là không phải trong mọi trường hợp bên bị hại đều xác định được đúng nguyên nhân gây thiệt hại, người gây hại nên trong đơn thư thường chỉ nêu chung chung tình trạng vi phạm pháp luật, mô tả sơ lược tình trạng môi trường bị ô nhiễm và ước tính thiệt hại. Do vậy, việc kiểm tra, xác minh về mức độ chính xác trong nội dung các đơn thư khiếu kiện thường được các cơ quan chức năng tiến hành bằng các biện pháp mang tính nghiệp vụ, gồm:

1) Lấy mẫu các thành phần môi trường bị ô nhiễm, phân tích các đặc tính lí học, hoá học và sinh học của các yếu tố môi trường;

2) Kiểm tra tình hình quan trắc và kiểm soát ô nhiễm trong khu vực;

3) Đánh giá hiện trạng môi trường nơi ô nhiễm xảy ra, xác định nguồn gây ô nhiễm;

4) Chứng minh mối quan hệ nhân quả giữa hành vi gây ô nhiễm và thiệt hại vật chất về môi trường... Sau đó đối chiếu các số liệu thu thập được với hồ sơ thiết kế, với Hệ thống tiêu chuẩn

giải với sự tham gia của các cấp chính quyền địa phương và các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường (thanh tra môi trường) ở các mức độ khác nhau. Các chủ thể này trực tiếp thụ lí các đơn thư khiếu kiện đòi bồi thường thiệt hại về môi trường và tiến hành xem xét vụ việc theo trình tự sau:

Bước 1: Kiểm tra, xác minh những nội dung được phản ánh trong các đơn thư khiếu kiện.

Việc kiểm tra, xác minh, kết luận về mức độ chính xác trong nội dung các đơn thư khiếu kiện cũng như xác định nguyên nhân gây thiệt hại là bước đầu tiên, quan trọng, là cơ sở cho việc xem xét các tình tiết cụ thể của vụ tranh chấp. Do đặc thù của dạng tranh chấp này là không phải trong mọi trường hợp bên bị hại đều xác định được đúng nguyên nhân gây thiệt hại, người gây hại nên trong đơn thư thường chỉ nêu chung chung tình trạng vi phạm pháp luật, mô tả sơ lược tình trạng môi trường bị ô nhiễm và ước tính thiệt hại. Do vậy, việc kiểm tra, xác minh về mức độ chính xác trong nội dung các đơn thư khiếu kiện thường được các cơ quan chức năng tiến hành bằng các biện pháp mang tính nghiệp vụ, gồm:

1) Lấy mẫu các thành phần môi trường bị ô nhiễm, phân tích các đặc tính lí học, hoá học và sinh học của các yếu tố môi trường;

2) Kiểm tra tình hình quan trắc và kiểm soát ô nhiễm trong khu vực;

3) Đánh giá hiện trạng môi trường nơi ô nhiễm xảy ra, xác định nguồn gây ô nhiễm;

4) Chứng minh mối quan hệ nhân quả giữa hành vi gây ô nhiễm và thiệt hại vật chất về môi trường... Sau đó đối chiếu các số liệu thu thập được với hồ sơ thiết kế, với Hệ thống tiêu chuẩn

420

môi trường Việt Nam... để đi đến kết luận: Đương sự khiếu kiện đúng (hoặc sai) sự thật.

Cũng do tính chất phức tạp của công việc nêu trên mà quá trình kiểm tra, xác minh, kết luận về nội dung đơn thư khiếu kiện không chỉ do một hoặc một vài người đảm nhiệm mà thường được tiến hành bởi các đoàn thanh tra chuyên ngành hoặc liên ngành về môi trường, các tổ công tác hoặc tổ chức thành các hội nghị, như hội nghị thăm đồng, hội nghị quân dân chính mở rộng... Thành phần chủ yếu của các đoàn công tác trên gồm: thanh tra viên chuyên ngành môi trường, đại diện các cấp chính quyền địa phương nơi môi trường bị ô nhiễm, nơi có nguồn gây ô nhiễm (trong trường hợp nguồn gây ô nhiễm không cùng địa bàn với nơi môi trường bị ô nhiễm), đại diện các cơ quan chuyên môn trong các lĩnh vực nông nghiệp, bảo vệ thực vật, thống kê, vật giá, đại diện bên bị thiệt hại (trong trường hợp nhiều người bị thiệt hại), đại diện bên gây hại (trong trường hợp bên gây hại là pháp nhân hoặc các tổ chức)...

Trên cơ sở các kết luận về nguyên nhân gây ô nhiễm, đối tượng gây ô nhiễm... các chủ thể có thẩm quyền một mặt áp dụng các quy định về xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường để xử phạt các đối tượng gây ô nhiễm, buộc họ phải tiến hành các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường. Mặt khác, họ sẽ giúp bên bị hại thực hiện quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra.

Bước 2: Hướng dẫn bên bị thiệt hại thu thập các chứng cứ về sự thiệt hại và xác định yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại.

Việc các cơ quan chức năng hướng dẫn bên bị thiệt hại thu thập các chứng cứ về sự thiệt hại và xác định yêu cầu đòi bồi

môi trường Việt Nam... để đi đến kết luận: Đương sự khiếu kiện đúng (hoặc sai) sự thật.

Cũng do tính chất phức tạp của công việc nêu trên mà quá trình kiểm tra, xác minh, kết luận về nội dung đơn thư khiếu kiện không chỉ do một hoặc một vài người đảm nhiệm mà thường được tiến hành bởi các đoàn thanh tra chuyên ngành hoặc liên ngành về môi trường, các tổ công tác hoặc tổ chức thành các hội nghị, như hội nghị thăm đồng, hội nghị quân dân chính mở rộng... Thành phần chủ yếu của các đoàn công tác trên gồm: thanh tra viên chuyên ngành môi trường, đại diện các cấp chính quyền địa phương nơi môi trường bị ô nhiễm, nơi có nguồn gây ô nhiễm (trong trường hợp nguồn gây ô nhiễm không cùng địa bàn với nơi môi trường bị ô nhiễm), đại diện các cơ quan chuyên môn trong các lĩnh vực nông nghiệp, bảo vệ thực vật, thống kê, vật giá, đại diện bên bị thiệt hại (trong trường hợp nhiều người bị thiệt hại), đại diện bên gây hại (trong trường hợp bên gây hại là pháp nhân hoặc các tổ chức)...

Trên cơ sở các kết luận về nguyên nhân gây ô nhiễm, đối tượng gây ô nhiễm... các chủ thể có thẩm quyền một mặt áp dụng các quy định về xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường để xử phạt các đối tượng gây ô nhiễm, buộc họ phải tiến hành các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường. Mặt khác, họ sẽ giúp bên bị hại thực hiện quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra.

Bước 2: Hướng dẫn bên bị thiệt hại thu thập các chứng cứ về sự thiệt hại và xác định yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại.

Việc các cơ quan chức năng hướng dẫn bên bị thiệt hại thu thập các chứng cứ về sự thiệt hại và xác định yêu cầu đòi bồi

421

thường cũng là nét riêng của quá trình xem xét, giải quyết các tranh chấp môi trường. Đối với các tranh chấp trong lĩnh vực khác, việc thu thập các chứng cứ về sự thiệt hại chủ yếu do các bên đương sự tự tiến hành. Tuy nhiên, trong lĩnh vực môi trường, do thiệt hại gây nên có giá trị lớn và rất khó xác định nên bên bị hại thường không thể đưa ra được các số liệu chứng minh nếu không có sự trợ giúp của cơ quan chuyên môn. Thông thường các cơ quan chuyên môn hướng dẫn bên bị hại áp dụng một số phương pháp khoa học đã được kiểm chứng để tính toán những thiệt hại về người và tài sản do ô nhiễm môi trường gây nên.

Một trong những phương pháp được áp dụng phổ biến để tính thiệt hại về tài sản là phương pháp so sánh đối chứng.[1] Phương pháp này thường được sử dụng để tính tổng thiệt hại về cây trồng, vật nuôi tại khu vực bị ô nhiễm, đặc biệt trong trường hợp phạm vi ô nhiễm rộng, thiệt hại xảy ra đối với nhiều tổ chức, cá nhân và không thể tính thiệt hại chi tiết đối với từng người.

Đại lượng chính được so sánh là sản lượng cây trồng, vật nuôi trung bình hàng năm. Các số liệu này được thu thập từ các cơ quan thống kê địa phương, ban quản lí các hợp tác xã hoặc từ việc gặt, thu hoạch đại diện... Cách thức so sánh là:

1) Đối chứng giữa sản lượng cây trồng, vật nuôi trong năm môi trường bị ô nhiễm với những năm trước đó (để đảm bảo độ chính xác, khách quan về những thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây nên, cần loại trừ trước sản lượng suy giảm do các tác nhân gây hại khác như thời tiết, sâu bệnh...);

---

(1). Ngoài ra các nhà khoa học môi trường, kinh tế học môi trường còn xây dựng các phương pháp khác để tính thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm môi trường gây ra như: Phương pháp lượng giá trực tiếp và phương pháp lượng giá gián tiếp...

thường cũng là nét riêng của quá trình xem xét, giải quyết các tranh chấp môi trường. Đối với các tranh chấp trong lĩnh vực khác, việc thu thập các chứng cứ về sự thiệt hại chủ yếu do các bên đương sự tự tiến hành. Tuy nhiên, trong lĩnh vực môi trường, do thiệt hại gây nên có giá trị lớn và rất khó xác định nên bên bị hại thường không thể đưa ra được các số liệu chứng minh nếu không có sự trợ giúp của cơ quan chuyên môn. Thông thường các cơ quan chuyên môn hướng dẫn bên bị hại áp dụng một số phương pháp khoa học đã được kiểm chứng để tính toán những thiệt hại về người và tài sản do ô nhiễm môi trường gây nên.

Một trong những phương pháp được áp dụng phổ biến để tính thiệt hại về tài sản là phương pháp so sánh đối chứng.[1] Phương pháp này thường được sử dụng để tính tổng thiệt hại về cây trồng, vật nuôi tại khu vực bị ô nhiễm, đặc biệt trong trường hợp phạm vi ô nhiễm rộng, thiệt hại xảy ra đối với nhiều tổ chức, cá nhân và không thể tính thiệt hại chi tiết đối với từng người.

Đại lượng chính được so sánh là sản lượng cây trồng, vật nuôi trung bình hàng năm. Các số liệu này được thu thập từ các cơ quan thống kê địa phương, ban quản lí các hợp tác xã hoặc từ việc gặt, thu hoạch đại diện... Cách thức so sánh là:

1) Đối chứng giữa sản lượng cây trồng, vật nuôi trong năm môi trường bị ô nhiễm với những năm trước đó (để đảm bảo độ chính xác, khách quan về những thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây nên, cần loại trừ trước sản lượng suy giảm do các tác nhân gây hại khác như thời tiết, sâu bệnh...);

(1). Ngoài ra các nhà khoa học môi trường, kinh tế học môi trường còn xây dựng các phương pháp khác để tính thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm môi trường gây ra như: Phương pháp lượng giá trực tiếp và phương pháp lượng giá gián tiếp...

422

2) Đối chứng giữa sản lượng cây trồng, vật nuôi trong khu vực bị ô nhiễm với ngoài khu vực đó (để đảm bảo độ chính xác cần có điều kiện bắt buộc là giữa các khu vực phải có sự tương đồng về các yếu tố khí hậu, thổ nhưỡng...).

Đối với những thiệt hại về tính mạng, sức khoẻ do ô nhiễm môi trường gây nên, cách tính phổ biến là thông qua các chi phí khám, chữa bệnh do các cơ sở y tế cung cấp. Tuỳ thuộc vào mức độ ô nhiễm và thời gian gây ảnh hưởng do ô nhiễm môi trường mà thiệt hại gây ra đối với sức khoẻ con người có thể biểu hiện dưới các dạng: bệnh mãn tính (rối loạn tiêu hoá do thường xuyên sử dụng nước có chất xyanua hay coliform...), bệnh cấp tính (viêm phổi cấp do hoá chất độc hại gây nên), tử vong (do nhiễm chất phóng xạ)..., trong đó các loại bệnh mãn tính chiếm tỉ lệ nhiều nhất.

So với cách tính thiệt hại về tài sản, tính mạng, sức khoẻ được quy định trong Bộ luật dân sự năm 2005 (Điều 612) thì việc tính thiệt hại về tài sản trong lĩnh vực bảo vệ môi trường mới chỉ dừng ở mức xác định giá trị tài sản bị huỷ hoại hoặc bị hư hỏng mà chưa xác định những thiệt hại về lợi ích gắn liền với việc sử dụng khai thác tài sản; chi phí hợp lí để ngăn chặn, hạn chế và khắc phục thiệt hại. Tương tự, thiệt hại do sức khoẻ bị xâm phạm mới chỉ được tính thông qua những chi phí hợp lí cho việc cứu chữa bệnh, mà chưa tính đến những chi phí cho việc bồi dưỡng, phục hồi sức khoẻ và chức năng bị mất, bị giảm sút hoặc các khoản thu nhập thực tế bị mất...

Bước 3: Tham gia giải quyết tranh chấp, góp phần điều hoà lợi ích giữa các bên xung đột.

Việc các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường tham gia giải quyết hầu hết các vụ tranh chấp đòi bồi thường thiệt hại do

2) Đối chứng giữa sản lượng cây trồng, vật nuôi trong khu vực bị ô nhiễm với ngoài khu vực đó (để đảm bảo độ chính xác cần có điều kiện bắt buộc là giữa các khu vực phải có sự tương đồng về các yếu tố khí hậu, thổ nhưỡng...).

Đối với những thiệt hại về tính mạng, sức khoẻ do ô nhiễm môi trường gây nên, cách tính phổ biến là thông qua các chi phí khám, chữa bệnh do các cơ sở y tế cung cấp. Tuỳ thuộc vào mức độ ô nhiễm và thời gian gây ảnh hưởng do ô nhiễm môi trường mà thiệt hại gây ra đối với sức khoẻ con người có thể biểu hiện dưới các dạng: bệnh mãn tính (rối loạn tiêu hoá do thường xuyên sử dụng nước có chất xyanua hay coliform...), bệnh cấp tính (viêm phổi cấp do hoá chất độc hại gây nên), tử vong (do nhiễm chất phóng xạ)..., trong đó các loại bệnh mãn tính chiếm tỉ lệ nhiều nhất.

So với cách tính thiệt hại về tài sản, tính mạng, sức khoẻ được quy định trong Bộ luật dân sự năm 2005 (Điều 612) thì việc tính thiệt hại về tài sản trong lĩnh vực bảo vệ môi trường mới chỉ dừng ở mức xác định giá trị tài sản bị huỷ hoại hoặc bị hư hỏng mà chưa xác định những thiệt hại về lợi ích gắn liền với việc sử dụng khai thác tài sản; chi phí hợp lí để ngăn chặn, hạn chế và khắc phục thiệt hại. Tương tự, thiệt hại do sức khoẻ bị xâm phạm mới chỉ được tính thông qua những chi phí hợp lí cho việc cứu chữa bệnh, mà chưa tính đến những chi phí cho việc bồi dưỡng, phục hồi sức khoẻ và chức năng bị mất, bị giảm sút hoặc các khoản thu nhập thực tế bị mất...

Bước 3: Tham gia giải quyết tranh chấp, góp phần điều hoà lợi ích giữa các bên xung đột.

Việc các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường tham gia giải quyết hầu hết các vụ tranh chấp đòi bồi thường thiệt hại do

423

hành vi làm ô nhiễm môi trường gây nên tại Việt Nam trong thời gian qua là một bằng chứng chứng minh sự khác biệt cơ bản với thực tiễn giải quyết các tranh chấp dân sự, thương mại, lao động. Vai trò của các cấp chính quyền và cơ quan quản lí nhà nước về môi trường trong hoạt động này thể hiện ở chỗ là họ vừa với tư cách là cơ quan chuyên môn xem xét, xác định nguyên nhân gây ô nhiễm, các mức độ ô nhiễm, mức dộ thiệt hại, vừa là cơ quan đầu mối trong việc dánh giá chứng cứ pháp lí, nêu cơ sở giải quyết và phân tích các mối quan hệ xã hội đan xen, tạo cơ hội cho các bên tranh chấp tự giải quyết các xung đột mà không cần đưa vụ việc ra toà án giải quyết. Quá trình giải quyết tranh chấp thường được tổ chức dưới dạng các "cuộc họp" hoặc "hội nghị" với phương châm: thận trọng, mềm dẻo, hiệu quả và không ngoài mục dích duy trì mối quan hệ lâu dài giữa các cơ sở sản xuất kinh doanh gây thiệt hại với cộng đồng dân cư sở tại để bảo vệ môi trường chung.

Các phương án nhằm điều hoà lợi ích xung đột cũng được xây dựng và thực hiện khá linh hoạt, đặc biệt là các phương án đền bù vật chất cho từng đối tượng bị thiệt hại. Căn cứ vào các tình tiết cụ thể của mỗi vụ tranh chấp, cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp thường gợi ý để các bên áp dụng một hoặc một số phương án bồi thường thiệt hại như sau:

1) Bồi thường toàn bộ thiệt hại thực tế. Phương án này thường được áp dụng trong trường hợp phạm vi ô nhiễm hẹp, thiệt hại chỉ xảy ra với số ít người, giá trị thiệt hại không lớn và dễ xác định.

2) Bồi thường thiệt hại trên cơ sở xác định tỉ lệ giữa tổng giá trị thiệt hại được bù đắp so với tổng giá trị thiệt hại thực tế. Phương án này thường được áp dụng trong trường hợp tổng giá trị thiệt hại được tính trên cơ sở thiệt hại của từng cá nhân, tổ chức cộng lại và người gây thiệt hại thực hiện hành vi làm ô nhiễm môi

hành vi làm ô nhiễm môi trường gây nên tại Việt Nam trong thời gian qua là một bằng chứng chứng minh sự khác biệt cơ bản với thực tiễn giải quyết các tranh chấp dân sự, thương mại, lao động. Vai trò của các cấp chính quyền và cơ quan quản lí nhà nước về môi trường trong hoạt động này thể hiện ở chỗ là họ vừa với tư cách là cơ quan chuyên môn xem xét, xác định nguyên nhân gây ô nhiễm, các mức độ ô nhiễm, mức dộ thiệt hại, vừa là cơ quan đầu mối trong việc dánh giá chứng cứ pháp lí, nêu cơ sở giải quyết và phân tích các mối quan hệ xã hội đan xen, tạo cơ hội cho các bên tranh chấp tự giải quyết các xung đột mà không cần đưa vụ việc ra toà án giải quyết. Quá trình giải quyết tranh chấp thường được tổ chức dưới dạng các "cuộc họp" hoặc "hội nghị" với phương châm: thận trọng, mềm dẻo, hiệu quả và không ngoài mục dích duy trì mối quan hệ lâu dài giữa các cơ sở sản xuất kinh doanh gây thiệt hại với cộng đồng dân cư sở tại để bảo vệ môi trường chung.

Các phương án nhằm điều hoà lợi ích xung đột cũng được xây dựng và thực hiện khá linh hoạt, đặc biệt là các phương án đền bù vật chất cho từng đối tượng bị thiệt hại. Căn cứ vào các tình tiết cụ thể của mỗi vụ tranh chấp, cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp thường gợi ý để các bên áp dụng một hoặc một số phương án bồi thường thiệt hại như sau:

1) Bồi thường toàn bộ thiệt hại thực tế. Phương án này thường được áp dụng trong trường hợp phạm vi ô nhiễm hẹp, thiệt hại chỉ xảy ra với số ít người, giá trị thiệt hại không lớn và dễ xác định.

2) Bồi thường thiệt hại trên cơ sở xác định tỉ lệ giữa tổng giá trị thiệt hại được bù đắp so với tổng giá trị thiệt hại thực tế. Phương án này thường được áp dụng trong trường hợp tổng giá trị thiệt hại được tính trên cơ sở thiệt hại của từng cá nhân, tổ chức cộng lại và người gây thiệt hại thực hiện hành vi làm ô nhiễm môi

424

trường do lỗi vô ý, thiệt hại gây ra quá lớn so với khả năng tài chính của họ. Người gây thiệt hại được giảm mức bồi thường nhưng vì số nạn nhân quá đông nên không thể tính mức giảm cụ thể cho từng người.

3) Bồi thường thiệt hại trên cơ sở xác định cấp độ thiệt hại. Phương án này thường được áp dụng trong trường hợp có sự chênh lệch đáng kể về mức độ thiệt hại giữa những nạn nhân và bên bị hại đã phân loại được thiệt hại thành nhiều cấp độ khác nhau. Người có mức thiệt hại trong một cấp độ sẽ được hưởng cùng mức bồi thường.

4) Bồi thường thiệt hại trên cơ sở xác định mức thiệt hại bình quân. Phương án này được áp dụng trong trường hợp không có sự chênh lệch lớn giữa các mức thiệt hại. Mọi đối tượng bị thiệt hại đều được nhận mức bồi thường như nhau.

5) Bồi thường thiệt hại bằng việc đầu tư vào các công trình công cộng, phúc lợi cho cộng đồng dân cư, như: các công trình thuỷ lợi, bệnh xá, đường giao thông... Phương án này thường được áp dụng trong trường hợp phạm vi ô nhiễm rộng, thiệt hại xảy ra đối với nhiều người và khó xác định mức thiệt hại đến từng đối tượng cụ thể.

Riêng đối với tranh chấp đòi bồi thường thiệt hại về môi trường do sự cố tràn dầu gây nên thì cơ quan quản lí nhà nước về môi trường địa phương sẽ là người đại diện cho bên bị hại thực hiện các công việc: lập hồ sơ pháp lí và đòi bồi thường thiệt hại do sự cố môi trường gây nên. Cụ thể:

- Cơ quan quản lí môi trường của địa phương cùng với các cơ quan có liên quan xây dựng và thu thập toàn bộ hồ sơ mẫu vật liên quan và các khiếu nại của các cấp và nhân dân địa phương về ảnh

trường do lỗi vô ý, thiệt hại gây ra quá lớn so với khả năng tài chính của họ. Người gây thiệt hại được giảm mức bồi thường nhưng vì số nạn nhân quá đông nên không thể tính mức giảm cụ thể cho từng người.

3) Bồi thường thiệt hại trên cơ sở xác định cấp độ thiệt hại. Phương án này thường được áp dụng trong trường hợp có sự chênh lệch đáng kể về mức độ thiệt hại giữa những nạn nhân và bên bị hại đã phân loại được thiệt hại thành nhiều cấp độ khác nhau. Người có mức thiệt hại trong một cấp độ sẽ được hưởng cùng mức bồi thường.

4) Bồi thường thiệt hại trên cơ sở xác định mức thiệt hại bình quân. Phương án này được áp dụng trong trường hợp không có sự chênh lệch lớn giữa các mức thiệt hại. Mọi đối tượng bị thiệt hại đều được nhận mức bồi thường như nhau.

5) Bồi thường thiệt hại bằng việc đầu tư vào các công trình công cộng, phúc lợi cho cộng đồng dân cư, như: các công trình thuỷ lợi, bệnh xá, đường giao thông... Phương án này thường được áp dụng trong trường hợp phạm vi ô nhiễm rộng, thiệt hại xảy ra đối với nhiều người và khó xác định mức thiệt hại đến từng đối tượng cụ thể.

Riêng đối với tranh chấp đòi bồi thường thiệt hại về môi trường do sự cố tràn dầu gây nên thì cơ quan quản lí nhà nước về môi trường địa phương sẽ là người đại diện cho bên bị hại thực hiện các công việc: lập hồ sơ pháp lí và đòi bồi thường thiệt hại do sự cố môi trường gây nên. Cụ thể:

- Cơ quan quản lí môi trường của địa phương cùng với các cơ quan có liên quan xây dựng và thu thập toàn bộ hồ sơ mẫu vật liên quan và các khiếu nại của các cấp và nhân dân địa phương về ảnh

425

hưởng của sự cố.

- Tiến hành ghi nhận chứng cứ ban đầu về sự cố, đặc biệt là những thiệt hại ban đầu có thể thấy được như chết người, cháy nổ...

- Thu thập thông tin về chủ phương tiện gây sự cố, đặc biệt là những thông tin về bảo hiểm, về việc tham gia các điều ước quốc tế về môi trường...

- Tổ chức các nhóm chuyên gia khoa học khảo sát tại hiện trường nhằm đánh giá mức độ, quy mô ô nhiễm, mức độ thiệt hại, suy giảm về môi trường, sinh thái, thiệt hại về kinh tế của các tổ chức, cá nhân trong hiện tại và tương lai...

Tranh chấp mà một bên hoặc các bên là người nước ngoài về bảo vệ môi trường trên lãnh thổ Việt Nam được giải quyết theo pháp luật Việt Nam đồng thời có xem xét đến pháp luật và thông lệ quốc tế.

Tranh chấp giữa Việt Nam với các nước khác trong lĩnh vực bảo vệ môi trường được giải quyết trên cơ sở thương lượng, có xem xét đến pháp luật và thông lệ quốc tế.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Phân tích khái niệm tranh chấp môi trường và cho biết những dấu hiệu nhận biết tranh chấp môi trường.

2. Hãy cho biết những yêu cầu đặt ra đối với việc giải quyết tranh chấp môi trường.

3. Hãy cho biết các nguyên tắc cơ bản được áp dụng trong quá trình giải quyết tranh chấp môi trường.

4. Hãy cho biết các phương thức giải quyết tranh chấp môi trường. Ưu điểm và hạn chế của mỗi phương thức.

hưởng của sự cố.

- Tiến hành ghi nhận chứng cứ ban đầu về sự cố, đặc biệt là những thiệt hại ban đầu có thể thấy được như chết người, cháy nổ...

- Thu thập thông tin về chủ phương tiện gây sự cố, đặc biệt là những thông tin về bảo hiểm, về việc tham gia các điều ước quốc tế về môi trường...

- Tổ chức các nhóm chuyên gia khoa học khảo sát tại hiện trường nhằm đánh giá mức độ, quy mô ô nhiễm, mức độ thiệt hại, suy giảm về môi trường, sinh thái, thiệt hại về kinh tế của các tổ chức, cá nhân trong hiện tại và tương lai...

Tranh chấp mà một bên hoặc các bên là người nước ngoài về bảo vệ môi trường trên lãnh thổ Việt Nam được giải quyết theo pháp luật Việt Nam đồng thời có xem xét đến pháp luật và thông lệ quốc tế.

Tranh chấp giữa Việt Nam với các nước khác trong lĩnh vực bảo vệ môi trường được giải quyết trên cơ sở thương lượng, có xem xét đến pháp luật và thông lệ quốc tế.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Phân tích khái niệm tranh chấp môi trường và cho biết những dấu hiệu nhận biết tranh chấp môi trường.

2. Hãy cho biết những yêu cầu đặt ra đối với việc giải quyết tranh chấp môi trường.

3. Hãy cho biết các nguyên tắc cơ bản được áp dụng trong quá trình giải quyết tranh chấp môi trường.

4. Hãy cho biết các phương thức giải quyết tranh chấp môi trường. Ưu điểm và hạn chế của mỗi phương thức.

426

CHƯƠNG XIV
THỰC THI CÁC CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM Ở VIỆT NAM

I. CÁC GIẢI PHÁP ĐỂ GIẢI QUYẾT VẤN ĐỀ MÔI TRƯỜNG TOÀN CẦU VÀ VAI TRÒ CỦA CÁC CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG

Môi trường của trái đất là thể thống nhất, mang tính hệ thống và toàn cầu, quan hệ mật thiết với nhau. Môi trường trái đất không bị chia cắt và bị tách rời bởi sự phân chia biên giới giữa các quốc gia. Sự tác động xấu tới môi trường ở khu vực này của trái đất rất có thể ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp tới khu vực kia của trái đất. Ngược lại, sự cải thiện điều kiện môi trường của khu vực này cũng có thể có tác động tích cực tới môi trường ở khu vực khác. Ví dụ như, ô nhiễm không khí, ô nhiễm vùng nước biển, ô nhiễm các con sông quốc tế không chỉ dừng lại ở biên giới quốc gia mà còn có thể làm ảnh hưởng tới sức khoẻ, đời sống của dân cư cũng như môi trường của các quốc gia khác, nhất là các quốc gia láng giềng.

Chính vì những lí do trên, vì lợi ích của mỗi quốc gia, việc thiết lập các quan hệ quốc tế, nhất là pháp luật quốc tế về kiểm soát ô nhiễm quốc tế là nhu cầu tất yếu, khách quan của tất cả các quốc gia không phân biệt chế độ chính trị, tôn giáo, trình độ phát triển kinh tế, khoa học-kĩ thuật.

Để giải quyết vấn đề toàn cầu, các quốc gia cũng như cộng đồng quốc tế phải có những hành động thiết thực nhằm loại bỏ

CHƯƠNG XIV
THỰC THI CÁC CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM Ở VIỆT NAM

I. CÁC GIẢI PHÁP ĐỂ GIẢI QUYẾT VẤN ĐỀ MÔI TRƯỜNG TOÀN CẦU VÀ VAI TRÒ CỦA CÁC CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG

Môi trường của trái đất là thể thống nhất, mang tính hệ thống và toàn cầu, quan hệ mật thiết với nhau. Môi trường trái đất không bị chia cắt và bị tách rời bởi sự phân chia biên giới giữa các quốc gia. Sự tác động xấu tới môi trường ở khu vực này của trái đất rất có thể ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp tới khu vực kia của trái đất. Ngược lại, sự cải thiện điều kiện môi trường của khu vực này cũng có thể có tác động tích cực tới môi trường ở khu vực khác. Ví dụ như, ô nhiễm không khí, ô nhiễm vùng nước biển, ô nhiễm các con sông quốc tế không chỉ dừng lại ở biên giới quốc gia mà còn có thể làm ảnh hưởng tới sức khoẻ, đời sống của dân cư cũng như môi trường của các quốc gia khác, nhất là các quốc gia láng giềng.

Chính vì những lí do trên, vì lợi ích của mỗi quốc gia, việc thiết lập các quan hệ quốc tế, nhất là pháp luật quốc tế về kiểm soát ô nhiễm quốc tế là nhu cầu tất yếu, khách quan của tất cả các quốc gia không phân biệt chế độ chính trị, tôn giáo, trình độ phát triển kinh tế, khoa học-kĩ thuật.

Để giải quyết vấn đề toàn cầu, các quốc gia cũng như cộng đồng quốc tế phải có những hành động thiết thực nhằm loại bỏ

427

những nguyên nhân làm cho môi trường toàn cầu trở thành xấu đi và đồng thời cải thiện tình hình môi trường toàn cầu. Để đạt được mục tiêu này, các quốc gia phải hợp tác chặt chẽ và hành động theo một hướng chung: cải thiện môi trường toàn cầu. Một trong những biểu hiện cụ thể là các quốc gia tổ chức các hội nghị quốc tế về bảo vệ môi trường. Các hội nghị này có thể diễn ra ở quy mô toàn cầu, với sự tham gia của hầu hết các quốc gia trên thế giới, bàn về những vấn đề chung nhất của môi trường và bảo vệ môi trường toàn cầu (như Hội nghị Stockholm về môi trường và con người năm 1972; Hội nghị Rio về môi trường và phát triển năm 1992; Hội nghị RIO + 10 họp tại Johenesburg - Nam Phi tháng 8/2002). Song song với việc tổ chức các hội nghị quốc tế bàn về những vấn đề chung của toàn cầu, các hội nghị quốc tế được tổ chức để nhằm giải quyết các vấn đề cụ thể của môi trường toàn cầu cũng được cộng đồng quốc tế quan tâm (như các hội nghị quốc tế về bảo vệ khí hậu thông qua việc cam kết giảm lượng khí phát thải: Beclin năm 1995; Giơnevơ năm 1996; Tokyo năm 1997; Bonn năm 2001). Ngoài ra còn có các hội nghị mang tính chất khu vực như ở khu vực châu Phi, châu Á, châu Á - Thái Bình Dương. Thông qua hội nghị quốc tế về môi trường, bảo vệ môi trường, các quốc gia thảo luận, bàn bạc và kể cả tranh luận để tìm tiếng nói chung cho vấn đề môi trường và bảo vệ môi trường. Kết quả đạt được ở các hội nghị có khác nhau, theo cách nhìn nhận, đánh giá khác nhau nhưng đều đưa ra được những cam kết chung. Sự cam kết của các quốc gia thông qua một tuyên bố chung, những chương trình hành động chung. Đây là sự cam kết về chính trị và đạo lí nhằm thực hiện những mục tiêu nhất định. Nó không có giá trị ràng buộc về pháp lí và vì vậy không chứa đựng những chế tài. Nó là cơ sở để cộng đồng quốc tế xây dựng và kí kết các điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường, trong đó có những công ước quốc tế về kiểm soát ô nhiễm.

những nguyên nhân làm cho môi trường toàn cầu trở thành xấu đi và đồng thời cải thiện tình hình môi trường toàn cầu. Để đạt được mục tiêu này, các quốc gia phải hợp tác chặt chẽ và hành động theo một hướng chung: cải thiện môi trường toàn cầu. Một trong những biểu hiện cụ thể là các quốc gia tổ chức các hội nghị quốc tế về bảo vệ môi trường. Các hội nghị này có thể diễn ra ở quy mô toàn cầu, với sự tham gia của hầu hết các quốc gia trên thế giới, bàn về những vấn đề chung nhất của môi trường và bảo vệ môi trường toàn cầu (như Hội nghị Stockholm về môi trường và con người năm 1972; Hội nghị Rio về môi trường và phát triển năm 1992; Hội nghị RIO + 10 họp tại Johenesburg - Nam Phi tháng 8/2002). Song song với việc tổ chức các hội nghị quốc tế bàn về những vấn đề chung của toàn cầu, các hội nghị quốc tế được tổ chức để nhằm giải quyết các vấn đề cụ thể của môi trường toàn cầu cũng được cộng đồng quốc tế quan tâm (như các hội nghị quốc tế về bảo vệ khí hậu thông qua việc cam kết giảm lượng khí phát thải: Beclin năm 1995; Giơnevơ năm 1996; Tokyo năm 1997; Bonn năm 2001). Ngoài ra còn có các hội nghị mang tính chất khu vực như ở khu vực châu Phi, châu Á, châu Á - Thái Bình Dương. Thông qua hội nghị quốc tế về môi trường, bảo vệ môi trường, các quốc gia thảo luận, bàn bạc và kể cả tranh luận để tìm tiếng nói chung cho vấn đề môi trường và bảo vệ môi trường. Kết quả đạt được ở các hội nghị có khác nhau, theo cách nhìn nhận, đánh giá khác nhau nhưng đều đưa ra được những cam kết chung. Sự cam kết của các quốc gia thông qua một tuyên bố chung, những chương trình hành động chung. Đây là sự cam kết về chính trị và đạo lí nhằm thực hiện những mục tiêu nhất định. Nó không có giá trị ràng buộc về pháp lí và vì vậy không chứa đựng những chế tài. Nó là cơ sở để cộng đồng quốc tế xây dựng và kí kết các điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường, trong đó có những công ước quốc tế về kiểm soát ô nhiễm.

428

Để thực hiện bảo vệ môi trường toàn cầu cũng như môi trường của mỗi quốc gia, các quốc gia đã và đang kí kết hoặc tham gia các điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường. Rất nhiều các văn bản pháp lí quốc tế về bảo vệ môi trường hoặc liên quan đến bảo vệ môi trường được cộng đồng quốc tế xây dựng và được các quốc gia kí kết, trong đó có những công ước quốc tế về kiểm soát ô nhiễm. Việt Nam đã phê chuẩn các điều ước quốc tế khác nhau nhằm kiểm soát ô nhiễm môi trường, cụ thể là:

- Công ước Viên về bảo vệ tầng ôzôn (Việt Nam tham gia ngày 26/4/1994);

- Nghị định thư Montreal về các chất làm suy giảm tầng ôzôn (Việt Nam tham gia ngày 26/1/1994);

- Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (Việt Nam tham gia ngày 16/11/1994);

- Công ước Marpol 73/78 về ngăn chặn ô nhiễm biển do tàu gây ra (Việt Nam tham gia ngày 29/8/1991);

- Công ước quốc tế về an toàn tính mạng trên biển SOLAS 1974 (Việt Nam tham gia ngày 18/3/1991);

- Công ước Luật biển 1982 (Việt Nam tham gia ngày 16/11/1994);

- Công ước về các quy tắc quốc tế phòng tránh đâm va trên biển COLREG 1972 (Việt Nam tham gia ngày 18/12/1990);

- Công ước về tiêu chuẩn cấp chứng chỉ cho thuyền viên 1978/1995 (STCW) (Việt Nam tham gia ngày 18/3/1991);

- Công ước về kiểm soát và vận chuyển xuyên biên giới các chất thải nguy hiểm và việc tiêu huỷ chúng BASEL 1989 (Việt Nam tham gia ngày 11/6/1995).

Việc tham gia các công ước quốc tế về kiểm soát ô nhiễm thể hiện chính sách mở cửa của Việt Nam trong hợp tác quốc tế nhằm giải quyết những vấn đề ô nhiễm toàn cầu. Các công ước mà Việt

Để thực hiện bảo vệ môi trường toàn cầu cũng như môi trường của mỗi quốc gia, các quốc gia đã và đang kí kết hoặc tham gia các điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường. Rất nhiều các văn bản pháp lí quốc tế về bảo vệ môi trường hoặc liên quan đến bảo vệ môi trường được cộng đồng quốc tế xây dựng và được các quốc gia kí kết, trong đó có những công ước quốc tế về kiểm soát ô nhiễm. Việt Nam đã phê chuẩn các điều ước quốc tế khác nhau nhằm kiểm soát ô nhiễm môi trường, cụ thể là:

- Công ước Viên về bảo vệ tầng ôzôn (Việt Nam tham gia ngày 26/4/1994);

- Nghị định thư Montreal về các chất làm suy giảm tầng ôzôn (Việt Nam tham gia ngày 26/1/1994);

- Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (Việt Nam tham gia ngày 16/11/1994);

- Công ước Marpol 73/78 về ngăn chặn ô nhiễm biển do tàu gây ra (Việt Nam tham gia ngày 29/8/1991);

- Công ước quốc tế về an toàn tính mạng trên biển SOLAS 1974 (Việt Nam tham gia ngày 18/3/1991);

- Công ước Luật biển 1982 (Việt Nam tham gia ngày 16/11/1994);

- Công ước về các quy tắc quốc tế phòng tránh đâm va trên biển COLREG 1972 (Việt Nam tham gia ngày 18/12/1990);

- Công ước về tiêu chuẩn cấp chứng chỉ cho thuyền viên 1978/1995 (STCW) (Việt Nam tham gia ngày 18/3/1991);

- Công ước về kiểm soát và vận chuyển xuyên biên giới các chất thải nguy hiểm và việc tiêu huỷ chúng BASEL 1989 (Việt Nam tham gia ngày 11/6/1995).

Việc tham gia các công ước quốc tế về kiểm soát ô nhiễm thể hiện chính sách mở cửa của Việt Nam trong hợp tác quốc tế nhằm giải quyết những vấn đề ô nhiễm toàn cầu. Các công ước mà Việt

429

Nam tham gia kí kết cũng đã tạo ra khuôn khổ pháp lí quốc tế quan trọng cho sự hợp tác trên những lĩnh vực khác nhau giữa Việt Nam với các nước khác trên thế giới nhằm giải quyết tình trạng ô nhiễm môi trường của Việt Nam cũng như toàn cầu. Trong điều kiện tích luỹ nội bộ nền kinh tế còn thấp, việc tham gia các công ước quốc tế về kiểm soát ô nhiễm sẽ giúp cho Việt Nam có thêm nguồn lực cho công tác phòng chống ô nhiễm môi trường và cải thiện môi trường.

Bên cạnh đó, việc tham gia các công ước quốc tế về kiểm soát ô nhiễm làm phát sinh những nghĩa vụ mà Việt Nam phải thực thi với tư cách là thành viên của công ước. Việc triển khai thực thi các nghĩa vụ này một mặt có thể thúc đẩy hoạt động xây dựng pháp luật môi trường, xây dựng hệ thống cơ quan quản lí nhà nước về môi trường... và từ đó cải thiện hoạt động bảo vệ môi trường quốc gia.

II. NHỮNG QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CHỦ YẾU CỦA VIỆT NAM XUẤT PHÁT TỪ CÁC CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM

2.1. Quyền và nghĩa vụ cơ bản của Việt Nam về bảo vệ tầng ôzôn

Có thể nói, bầu khí quyển rất khó đề cập trong luật quốc tế, bởi nó là khối động không thể khoanh lại cho riêng một quốc gia nào. Nằm ở độ cao từ 12 - 50 km, khí quyển chứa ôzôn hình thành một tầng bảo vệ xung quanh trái đất. Tầng ôzôn bảo vệ trái đất khỏi các ảnh hưởng có hại của các tia bức xạ mặt trời, giữ vai trò quan trọng đối với khí hậu và sinh thái. Tầng ôzôn đã bị suy yếu trong vòng 50 năm qua, rõ rệt nhất là ở các đô thị lớn. Chất gây suy giảm ôzôn chính là CFC (hay freons), không tự phát sinh mà chủ yếu được tạo bởi các hoạt động của con người. Khi tầng ôzôn bị suy yếu, tỉ lệ bệnh tật của con người tăng lên rõ rệt và ảnh

Nam tham gia kí kết cũng đã tạo ra khuôn khổ pháp lí quốc tế quan trọng cho sự hợp tác trên những lĩnh vực khác nhau giữa Việt Nam với các nước khác trên thế giới nhằm giải quyết tình trạng ô nhiễm môi trường của Việt Nam cũng như toàn cầu. Trong điều kiện tích luỹ nội bộ nền kinh tế còn thấp, việc tham gia các công ước quốc tế về kiểm soát ô nhiễm sẽ giúp cho Việt Nam có thêm nguồn lực cho công tác phòng chống ô nhiễm môi trường và cải thiện môi trường.

Bên cạnh đó, việc tham gia các công ước quốc tế về kiểm soát ô nhiễm làm phát sinh những nghĩa vụ mà Việt Nam phải thực thi với tư cách là thành viên của công ước. Việc triển khai thực thi các nghĩa vụ này một mặt có thể thúc đẩy hoạt động xây dựng pháp luật môi trường, xây dựng hệ thống cơ quan quản lí nhà nước về môi trường... và từ đó cải thiện hoạt động bảo vệ môi trường quốc gia.

II. NHỮNG QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CHỦ YẾU CỦA VIỆT NAM XUẤT PHÁT TỪ CÁC CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM

2.1. Quyền và nghĩa vụ cơ bản của Việt Nam về bảo vệ tầng ôzôn

Có thể nói, bầu khí quyển rất khó đề cập trong luật quốc tế, bởi nó là khối động không thể khoanh lại cho riêng một quốc gia nào. Nằm ở độ cao từ 12 - 50 km, khí quyển chứa ôzôn hình thành một tầng bảo vệ xung quanh trái đất. Tầng ôzôn bảo vệ trái đất khỏi các ảnh hưởng có hại của các tia bức xạ mặt trời, giữ vai trò quan trọng đối với khí hậu và sinh thái. Tầng ôzôn đã bị suy yếu trong vòng 50 năm qua, rõ rệt nhất là ở các đô thị lớn. Chất gây suy giảm ôzôn chính là CFC (hay freons), không tự phát sinh mà chủ yếu được tạo bởi các hoạt động của con người. Khi tầng ôzôn bị suy yếu, tỉ lệ bệnh tật của con người tăng lên rõ rệt và ảnh

430

hưởng tiềm tàng tới việc thay đổi của các điều kiện khí hậu. Vì vậy, ngày 22/3/1985, các quốc gia đã cùng nhau kí kết một văn bản thoả thuận về trách nhiệm của các nước trong việc giảm phát thải các chất có hại đến sự bình ổn của tầng ôzôn.

Công ước Viên ra đời trong bối cảnh đó với tư cách là một công ước khung. Với mục đích hạn chế sự phát thải của các chất khí có hại tới tầng ôzôn, Công ước Viên thiết lập sự kiểm soát không đặc thù về các chất làm suy giảm tầng ôzôn thay vì xác lập một cam kết chung cho các thành viên để bảo vệ tầng ôzôn. Công ước cũng tạo lập khuôn mẫu cho việc nghiên cứu mang tính quốc tế về sự suy giảm ôzôn và cam kết các bên cùng chia sẻ thông tin có liên quan đến vấn đề này.

Một số quyền và nghĩa vụ cơ bản của các quốc gia, được nêu ra trong Công ước Viên mà Việt Nam với tư cách là thành viên phải thực hiện:

Thứ nhất, Việt Nam cần có những biện pháp thích hợp để bảo vệ sức khỏe con người và môi trường chống lại những ảnh hưởng có hại phát sinh hoặc dễ phát sinh từ những hoạt động của con người. Các biện pháp được nhấn mạnh là ngăn ngừa để kiểm soát cũng như hạn chế việc sử dụng một số hóa chất hay chất khí có thể làm suy giảm tầng ôzôn (các chất có chứa Cácbon, các chất Nitrogen, các chất Clorin, Hydrogen...).

Thứ hai, Việt Nam, khi thích hợp và phù hợp với Công ước - phải đảm nhiệm và hợp tác với các quốc gia khác thực hiện các nghiên cứu khoa học, quan trắc có hệ thống liên quan tới tầng ôzôn, sự biến đổi tầng ôzôn, những chất làm ảnh hưởng đến tầng ôzôn cũng như những chất thay thế. Cần hợp tác trong lĩnh vực pháp lí, khoa học và kĩ thuật nhằm hạn chế sử dụng một số chất khí nhất định, phải tiến hành báo cáo việc sản xuất, nhập khẩu hay xuất khẩu các chất làm suy giảm tầng ôzôn cho Ban thư kí.

hưởng tiềm tàng tới việc thay đổi của các điều kiện khí hậu. Vì vậy, ngày 22/3/1985, các quốc gia đã cùng nhau kí kết một văn bản thoả thuận về trách nhiệm của các nước trong việc giảm phát thải các chất có hại đến sự bình ổn của tầng ôzôn.

Công ước Viên ra đời trong bối cảnh đó với tư cách là một công ước khung. Với mục đích hạn chế sự phát thải của các chất khí có hại tới tầng ôzôn, Công ước Viên thiết lập sự kiểm soát không đặc thù về các chất làm suy giảm tầng ôzôn thay vì xác lập một cam kết chung cho các thành viên để bảo vệ tầng ôzôn. Công ước cũng tạo lập khuôn mẫu cho việc nghiên cứu mang tính quốc tế về sự suy giảm ôzôn và cam kết các bên cùng chia sẻ thông tin có liên quan đến vấn đề này.

Một số quyền và nghĩa vụ cơ bản của các quốc gia, được nêu ra trong Công ước Viên mà Việt Nam với tư cách là thành viên phải thực hiện:

Thứ nhất, Việt Nam cần có những biện pháp thích hợp để bảo vệ sức khỏe con người và môi trường chống lại những ảnh hưởng có hại phát sinh hoặc dễ phát sinh từ những hoạt động của con người. Các biện pháp được nhấn mạnh là ngăn ngừa để kiểm soát cũng như hạn chế việc sử dụng một số hóa chất hay chất khí có thể làm suy giảm tầng ôzôn (các chất có chứa Cácbon, các chất Nitrogen, các chất Clorin, Hydrogen...).

Thứ hai, Việt Nam, khi thích hợp và phù hợp với Công ước - phải đảm nhiệm và hợp tác với các quốc gia khác thực hiện các nghiên cứu khoa học, quan trắc có hệ thống liên quan tới tầng ôzôn, sự biến đổi tầng ôzôn, những chất làm ảnh hưởng đến tầng ôzôn cũng như những chất thay thế. Cần hợp tác trong lĩnh vực pháp lí, khoa học và kĩ thuật nhằm hạn chế sử dụng một số chất khí nhất định, phải tiến hành báo cáo việc sản xuất, nhập khẩu hay xuất khẩu các chất làm suy giảm tầng ôzôn cho Ban thư kí.

431

Nhằm thực hiện Công ước một cách có hiệu quả hơn, 2 năm sau đó, Nghị định thư Montreal 1987 về các chất làm suy giảm tầng ôzôn đã được ban hành. Nghị định thư này được điều chỉnh và bổ sung nhiều lần, tại cuộc họp lần thứ hai của các bên tại London (27-29/6/1990), tại cuộc họp lần thứ tư của các bên tại Copenhagen (23-25/11/1992), tại cuộc họp lần thứ bảy của các bên tại Vienna (5-7/12/1995), tại cuộc họp lần thứ chín của các bên tại Montreal (1997) và được điều chỉnh tiếp tại cuộc họp lần thứ mười một của các bên tại Bắc Kinh (1999). Nghị định thư đưa ra kế hoạch đặc biệt cho việc giảm sản xuất và tiêu thụ các chất làm suy yếu tầng ôzôn trong 10 năm tới. Nghị định thư đã đặt ra ba giai đoạn giảm khí nhà kính với mục tiêu giảm 50% khí thải vào năm 1999. Tuy nhiên, những bổ sung cho Nghị định thư được làm vào năm 1990 lại đề ra mục tiêu mới là giảm đến ZERO vào 01/01/2000. Sau thời điểm này, các bên cần tiếp tục duy trì mức độ phát thải của mình như đã cam kết.

Nghị định thư đã đề ra rất nhiều các điều khoản nhằm xác định các biện pháp cần thiết để các bên tham gia hạn chế và kiểm soát việc sản xuất, tiêu thụ các chất làm suy giảm tầng ôzôn (ODS):

Thứ nhất, các quốc gia, trong đó có Việt Nam, không nhập khẩu hay xuất khẩu các chất đã bị hạn chế ra khỏi quốc gia không tham gia công ước.

Thứ hai, hàng năm các thành viên cần cung cấp số liệu thống kê cho Ban thư kí về việc làm giảm các chất nguy hại của nước mình cũng như việc xuất hay nhập khẩu các chất đã bị kiểm soát.

Thứ ba, các bên phải cùng nhau hợp tác, đặc biệt là theo nhu cầu của các nước đang phát triển nhằm tăng cường nghiên cứu, phát triển, trao đổi thông tin và làm tăng thêm nhận thức của công chúng trong việc bảo vệ tầng ôzôn.

Nhằm thực hiện Công ước một cách có hiệu quả hơn, 2 năm sau đó, Nghị định thư Montreal 1987 về các chất làm suy giảm tầng ôzôn đã được ban hành. Nghị định thư này được điều chỉnh và bổ sung nhiều lần, tại cuộc họp lần thứ hai của các bên tại London (27-29/6/1990), tại cuộc họp lần thứ tư của các bên tại Copenhagen (23-25/11/1992), tại cuộc họp lần thứ bảy của các bên tại Vienna (5-7/12/1995), tại cuộc họp lần thứ chín của các bên tại Montreal (1997) và được điều chỉnh tiếp tại cuộc họp lần thứ mười một của các bên tại Bắc Kinh (1999). Nghị định thư đưa ra kế hoạch đặc biệt cho việc giảm sản xuất và tiêu thụ các chất làm suy yếu tầng ôzôn trong 10 năm tới. Nghị định thư đã đặt ra ba giai đoạn giảm khí nhà kính với mục tiêu giảm 50% khí thải vào năm 1999. Tuy nhiên, những bổ sung cho Nghị định thư được làm vào năm 1990 lại đề ra mục tiêu mới là giảm đến ZERO vào 01/01/2000. Sau thời điểm này, các bên cần tiếp tục duy trì mức độ phát thải của mình như đã cam kết.

Nghị định thư đã đề ra rất nhiều các điều khoản nhằm xác định các biện pháp cần thiết để các bên tham gia hạn chế và kiểm soát việc sản xuất, tiêu thụ các chất làm suy giảm tầng ôzôn (ODS):

Thứ nhất, các quốc gia, trong đó có Việt Nam, không nhập khẩu hay xuất khẩu các chất đã bị hạn chế ra khỏi quốc gia không tham gia công ước.

Thứ hai, hàng năm các thành viên cần cung cấp số liệu thống kê cho Ban thư kí về việc làm giảm các chất nguy hại của nước mình cũng như việc xuất hay nhập khẩu các chất đã bị kiểm soát.

Thứ ba, các bên phải cùng nhau hợp tác, đặc biệt là theo nhu cầu của các nước đang phát triển nhằm tăng cường nghiên cứu, phát triển, trao đổi thông tin và làm tăng thêm nhận thức của công chúng trong việc bảo vệ tầng ôzôn.

432

Nghị định thư này cũng cho thấy có sự đánh giá mục tiêu giảm các chất bị kiểm soát ít nhất 4 năm một lần, bắt đầu từ năm 1990. Một cơ chế tài chính bao gồm một "Quỹ đa phương" (do các nước phát triển đóng góp) được thiết lập nhằm cung cấp cho các nước đang phát triển sự trợ giúp kĩ thuật và tài chính. Bất kì sự bổ sung nào của Nghị định thư được 2/3 nước thành viên ủng hộ, gồm 50% số nước tiêu thụ chính thì có giá trị cho tất cả các nước thành viên tuân theo.

Công ước Viên về bảo vệ tầng ôzôn 1985 và Nghị định thư Montreal về các chất làm suy giảm tầng ôzôn 1987 đã và đang được ghi nhận là thành công của cộng đồng quốc tế trong việc chống lại một thảm họa môi trường toàn cầu tạo ra sự biến đổi khí hậu do tầng ôzôn bình lưu bị phá hủy gây nên. Đến nay, đã có hơn 170 quốc gia phê chuẩn Công ước Viên nhằm bảo vệ tầng ôzôn. Việt Nam đã trở thành thành viên chính thức phê chuẩn và tham gia Công ước Viên về bảo vệ tầng ôzôn và Nghị định thư Montreal từ tháng 1 năm 1994.

2.2. Quyền và nghĩa vụ cơ bản của Việt Nam về biến đổi khí hậu

Hiện tượng biến đổi khí hậu có nguồn gốc từ việc phát thải quá mức khí nhà kính do các hoạt động kinh tế, xã hội của con người vào khí quyển. Nguyên nhân của việc tăng các chất khí gây hiệu ứng nhà kính chủ yếu là do quá trình đô thị hóa và công nghiệp hóa, do việc đốt than và dầu cho các mục đích dân dụng, công nghiệp và cũng do lượng ôtô cũng như xe gắn máy tăng lên cùng với nạn tăng dân số, đặc biệt là ở các vùng đô thị. Việc đốt các nguyên liệu hóa thạch làm phát thải CO_2 là chất khí khởi đầu của hiệu ứng nhà kính trong khí quyển.

Nhằm ngăn chặn những hiểm họa do biến đổi khí hậu gây ra, tại Hội nghị thượng đỉnh của Liên hợp quốc về môi trường và

Nghị định thư này cũng cho thấy có sự đánh giá mục tiêu giảm các chất bị kiểm soát ít nhất 4 năm một lần, bắt đầu từ năm 1990. Một cơ chế tài chính bao gồm một "Quỹ đa phương" (do các nước phát triển đóng góp) được thiết lập nhằm cung cấp cho các nước đang phát triển sự trợ giúp kĩ thuật và tài chính. Bất kì sự bổ sung nào của Nghị định thư được 2/3 nước thành viên ủng hộ, gồm 50% số nước tiêu thụ chính thì có giá trị cho tất cả các nước thành viên tuân theo.

Công ước Viên về bảo vệ tầng ôzôn 1985 và Nghị định thư Montreal về các chất làm suy giảm tầng ôzôn 1987 đã và đang được ghi nhận là thành công của cộng đồng quốc tế trong việc chống lại một thảm họa môi trường toàn cầu tạo ra sự biến đổi khí hậu do tầng ôzôn bình lưu bị phá hủy gây nên. Đến nay, đã có hơn 170 quốc gia phê chuẩn Công ước Viên nhằm bảo vệ tầng ôzôn. Việt Nam đã trở thành thành viên chính thức phê chuẩn và tham gia Công ước Viên về bảo vệ tầng ôzôn và Nghị định thư Montreal từ tháng 1 năm 1994.

2.2. Quyền và nghĩa vụ cơ bản của Việt Nam về biến đổi khí hậu

Hiện tượng biến đổi khí hậu có nguồn gốc từ việc phát thải quá mức khí nhà kính do các hoạt động kinh tế, xã hội của con người vào khí quyển. Nguyên nhân của việc tăng các chất khí gây hiệu ứng nhà kính chủ yếu là do quá trình đô thị hóa và công nghiệp hóa, do việc đốt than và dầu cho các mục đích dân dụng, công nghiệp và cũng do lượng ôtô cũng như xe gắn máy tăng lên cùng với nạn tăng dân số, đặc biệt là ở các vùng đô thị. Việc đốt các nguyên liệu hóa thạch làm phát thải CO_2 là chất khí khởi đầu của hiệu ứng nhà kính trong khí quyển.

Nhằm ngăn chặn những hiểm họa do biến đổi khí hậu gây ra, tại Hội nghị thượng đỉnh của Liên hợp quốc về môi trường và

433

phát triển họp tại Rio De Janeiro, Brazin tháng 6 năm 1992, 162 quốc gia trong đó có Việt Nam đã kí Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu. Công ước này *"là cam kết của các quốc gia nhằm vạch ra khuôn khổ cho các hoạt động kiểm soát và cắt giảm phát thải khí nhà kính nhằm ổn định nồng độ khí nhà kính trong khí quyển để ngăn chặn các tác động nguy hiểm của nó tới hệ thống khí hậu"*. Các chất khí gây hiệu ứng nhà kính trong khí quyển ở một mức độ ổn định tốt có thể làm giảm sự xâm hại nguy hiểm đối với hệ thống khí hậu. Cần phải đạt được mức này trong giới hạn thời gian đủ để cho phép hệ sinh thái thích nghi một cách tự nhiên đối với sự biến đổi khí hậu, để đảm bảo sản xuất thực phẩm không bị đe dọa và tạo sự phát triển kinh tế theo hướng bền vững.

Tuy nhiên, sự tác động của các nước tạo ra biến đổi khí hậu là rất khác nhau. Các nước phát triển đã khai thác tài nguyên và thải ra vô số các chất phế thải như rác thải, nước thải hay khí thải vào môi trường từ rất nhiều thập niên trước. Trong khi đó, các nước đang phát triển và các nước chưa phát triển mới đang chập chững những bước đầu tiên của quá trình này. Do đó, trước khi đạt đến một sự thoả thuận thống nhất, các bên đã thương lượng về sự cần thiết và hoàn cảnh cụ thể cũng như trách nhiệm của các nước phát triển, các nước đang phát triển cũng như các nước chưa phát triển. Công ước nhấn mạnh trách nhiệm của các nước phát triển phải đi đầu trong việc ngăn ngừa biến đổi khí hậu và các ảnh hưởng tiêu cực của nó có tính đến đặc thù và hoàn cảnh của các nước đang phát triển vì hầu hết sự phát thải khí nhà kính của thế giới xuất phát và tiếp tục xuất phát từ các nước này. Họ phải giữ vai trò chủ đạo trong việc chống lại sự biến đổi khí hậu và những tác động xấu của nó. Rõ ràng trách nhiệm của các nước phát triển và đang phát triển là khác nhau trong quá trình hợp tác để đi đến thành công. Công ước đã nêu ra vấn đề này một phần vì nhận thức được

phát triển họp tại Rio De Janeiro, Brazin tháng 6 năm 1992, 162 quốc gia trong đó có Việt Nam đã kí Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu. Công ước này *"là cam kết của các quốc gia nhằm vạch ra khuôn khổ cho các hoạt động kiểm soát và cắt giảm phát thải khí nhà kính nhằm ổn định nồng độ khí nhà kính trong khí quyển để ngăn chặn các tác động nguy hiểm của nó tới hệ thống khí hậu"*. Các chất khí gây hiệu ứng nhà kính trong khí quyển ở một mức độ ổn định tốt có thể làm giảm sự xâm hại nguy hiểm đối với hệ thống khí hậu. Cần phải đạt được mức này trong giới hạn thời gian đủ để cho phép hệ sinh thái thích nghi một cách tự nhiên đối với sự biến đổi khí hậu, để đảm bảo sản xuất thực phẩm không bị đe dọa và tạo sự phát triển kinh tế theo hướng bền vững.

Tuy nhiên, sự tác động của các nước tạo ra biến đổi khí hậu là rất khác nhau. Các nước phát triển đã khai thác tài nguyên và thải ra vô số các chất phế thải như rác thải, nước thải hay khí thải vào môi trường từ rất nhiều thập niên trước. Trong khi đó, các nước đang phát triển và các nước chưa phát triển mới đang chập chững những bước đầu tiên của quá trình này. Do đó, trước khi đạt đến một sự thoả thuận thống nhất, các bên đã thương lượng về sự cần thiết và hoàn cảnh cụ thể cũng như trách nhiệm của các nước phát triển, các nước đang phát triển cũng như các nước chưa phát triển. Công ước nhấn mạnh trách nhiệm của các nước phát triển phải đi đầu trong việc ngăn ngừa biến đổi khí hậu và các ảnh hưởng tiêu cực của nó có tính đến đặc thù và hoàn cảnh của các nước đang phát triển vì hầu hết sự phát thải khí nhà kính của thế giới xuất phát và tiếp tục xuất phát từ các nước này. Họ phải giữ vai trò chủ đạo trong việc chống lại sự biến đổi khí hậu và những tác động xấu của nó. Rõ ràng trách nhiệm của các nước phát triển và đang phát triển là khác nhau trong quá trình hợp tác để đi đến thành công. Công ước đã nêu ra vấn đề này một phần vì nhận thức được

434

rằng đối với các nước đang phát triển, việc tiêu thụ năng lượng là cần cho sự tăng trưởng để đạt được mức phát triển kinh tế - xã hội bền vững và trong lúc với tư cách là các nước thành viên phải bảo vệ hệ thống khí hậu trên cơ sở bình đẳng và tuân theo trách nhiệm. Do đó, trong các phụ lục của Công ước chia ra rất rõ ràng trách nhiệm của các nước phát triển (không thuộc Phụ lục I) và các nước đang phát triển (những nước thuộc Phụ lục I). Việt Nam là nước đang phát triển, chúng ta cần thực hiện những nghĩa vụ như những quốc gia thuộc Phụ lục I của Công ước:

Thứ nhất, Việt Nam sẽ không ngừng điều tra nhằm hạn chế nguồn phát thải khí gây hiệu ứng nhà kính trong phạm vi quốc gia, xây dựng các chương trình khu vực, quốc gia về biến đổi khí hậu, đưa vấn đề biến đổi khí hậu vào trong các chính sách, vào các hoạt động quốc gia về xã hội, kinh tế và môi trường. Một cơ chế tài chính (trực tiếp từ các nước phát triển hoặc thông qua Quỹ môi trường toàn cầu - GEF) đã có để trợ giúp các nước đang phát triển trong việc quan trắc và lập báo cáo.

Thứ hai, Việt Nam có nghĩa vụ hợp tác với các quốc gia trên thế giới về biến đổi khí hậu. Sự hợp tác này có thể được hiểu là để thích nghi với ảnh hưởng của biến đổi khí hậu cùng với các vấn đề khác, phát triển các quy hoạch tổng thể cho việc quản lí bờ biển; tăng cường và hợp tác về chuyển giao công nghệ, tiến hành quá trình kiểm soát, làm giảm hoặc ngăn ngừa khí thải gây hiệu ứng nhà kính...

Sau Công ước khung về biến đổi khí hậu của Liên hợp quốc và Nghị định thư Kyoto, có thể nhắc tới hội nghị giữa các bên nhằm đưa tới một thoả thuận chính trị lịch sử về giảm phát thải khí nhà kính. Đó là hội nghị các bên lần thứ sáu tổ chức hai lần vào 13-25/11/2000 tại Hague, Hà Lan (COP6 lần một) và vào 16-27/7/2001 tại Bonn, Đức (COP6 lần hai). Hội nghị các bên lần thứ sáu đã đưa ra thoả thuận Bonn, được phê chuẩn tại cuộc họp cấp

rằng đối với các nước đang phát triển, việc tiêu thụ năng lượng là cần cho sự tăng trưởng để đạt được mức phát triển kinh tế - xã hội bền vững và trong lúc với tư cách là các nước thành viên phải bảo vệ hệ thống khí hậu trên cơ sở bình đẳng và tuân theo trách nhiệm. Do đó, trong các phụ lục của Công ước chia ra rất rõ ràng trách nhiệm của các nước phát triển (không thuộc Phụ lục I) và các nước đang phát triển (những nước thuộc Phụ lục I). Việt Nam là nước đang phát triển, chúng ta cần thực hiện những nghĩa vụ như những quốc gia thuộc Phụ lục I của Công ước:

Thứ nhất, Việt Nam sẽ không ngừng điều tra nhằm hạn chế nguồn phát thải khí gây hiệu ứng nhà kính trong phạm vi quốc gia, xây dựng các chương trình khu vực, quốc gia về biến đổi khí hậu, đưa vấn đề biến đổi khí hậu vào trong các chính sách, vào các hoạt động quốc gia về xã hội, kinh tế và môi trường. Một cơ chế tài chính (trực tiếp từ các nước phát triển hoặc thông qua Quỹ môi trường toàn cầu - GEF) đã có để trợ giúp các nước đang phát triển trong việc quan trắc và lập báo cáo.

Thứ hai, Việt Nam có nghĩa vụ hợp tác với các quốc gia trên thế giới về biến đổi khí hậu. Sự hợp tác này có thể được hiểu là để thích nghi với ảnh hưởng của biến đổi khí hậu cùng với các vấn đề khác, phát triển các quy hoạch tổng thể cho việc quản lí bờ biển; tăng cường và hợp tác về chuyển giao công nghệ, tiến hành quá trình kiểm soát, làm giảm hoặc ngăn ngừa khí thải gây hiệu ứng nhà kính...

Sau Công ước khung về biến đổi khí hậu của Liên hợp quốc và Nghị định thư Kyoto, có thể nhắc tới hội nghị giữa các bên nhằm đưa tới một thoả thuận chính trị lịch sử về giảm phát thải khí nhà kính. Đó là hội nghị các bên lần thứ sáu tổ chức hai lần vào 13-25/11/2000 tại Hague, Hà Lan (COP6 lần một) và vào 16-27/7/2001 tại Bonn, Đức (COP6 lần hai). Hội nghị các bên lần thứ sáu đã đưa ra thoả thuận Bonn, được phê chuẩn tại cuộc họp cấp

435

bộ trưởng. Một trong các thoả thuận đã đạt được là cơ chế phát triển sạch (Clean Development Mechanism - CDM). CDM cũng đồng thời là 1 trong 4 cơ chế của Nghị định thư Kyoto, có tác động quan trọng tới các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam. Nó sẽ thúc đẩy phát triển bền vững tại các nước này bằng cách khuyến khích các nước phát triển đầu tư các dự án tại các nước đang phát triển nhằm giảm hoặc tránh không phát thải khí nhà kính. Đổi lại, các nước đang phát triển như Việt Nam sẽ nhận được khoản "tín dụng" thu được do giảm phát thải từ các dự án này để đạt được mục tiêu giảm phát thải của họ. Thoả thuận cũng kêu gọi các nước phát triển "kiềm chế sử dụng" các dự án hạt nhân trong CDM. Theo thoả thuận Bonn, một Hội đồng tuân thủ sẽ được thành lập để giám sát việc tuân thủ Nghị định thư. Nếu nước nào phát thải quá chỉ tiêu cho phép là 1 tấn khí trong thời kì trước 2012 (thời kì cam kết thứ nhất) thì nước đó phải giảm thêm 1,3 tấn trong thời kì cam kết thứ hai của Nghị định thư bắt đầu từ 2013. Việc phê chuẩn thoả thuận Bonn được đánh giá là một thoả thuận chính trị "lịch sử" nhằm cứu vãn Nghị định thư Kyoto, bảo vệ hệ thống khí hậu toàn cầu. Tính đến tháng 12/2001, 186 nước đã phê chuẩn Công ước khung về biến đổi khí hậu. Việt Nam cũng đã phê chuẩn Công ước khung này từ ngày 16 /11/1994, kí Nghị định thư Kyoto từ năm 1997 và Chủ tịch nước ta đã phê chuẩn Nghị định thư này vào 20/8/2002.

2.3. Quyền và nghĩa vụ của Việt Nam về kiểm soát ô nhiễm môi trường biển

Trong số các nguồn tài nguyên, các thành phần môi trường, môi trường biển giữ vai trò quan trọng. Biển chiếm 71% bề mặt của trái đất, được bao phủ bởi nước và 90% sinh quyển là đại dương. Cùng với sự phát triển ra hướng biển của nhân loại, biển đang đứng trước những thách thức nghiêm trọng của nạn ô nhiễm. Bảo vệ môi trường biển cũng chính là một phần quan trọng trong

bộ trưởng. Một trong các thoả thuận đã đạt được là cơ chế phát triển sạch (Clean Development Mechanism - CDM). CDM cũng đồng thời là 1 trong 4 cơ chế của Nghị định thư Kyoto, có tác động quan trọng tới các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam. Nó sẽ thúc đẩy phát triển bền vững tại các nước này bằng cách khuyến khích các nước phát triển đầu tư các dự án tại các nước đang phát triển nhằm giảm hoặc tránh không phát thải khí nhà kính. Đổi lại, các nước đang phát triển như Việt Nam sẽ nhận được khoản "tín dụng" thu được do giảm phát thải từ các dự án này để đạt được mục tiêu giảm phát thải của họ. Thoả thuận cũng kêu gọi các nước phát triển "kiềm chế sử dụng" các dự án hạt nhân trong CDM. Theo thoả thuận Bonn, một Hội đồng tuân thủ sẽ được thành lập để giám sát việc tuân thủ Nghị định thư. Nếu nước nào phát thải quá chỉ tiêu cho phép là 1 tấn khí trong thời kì trước 2012 (thời kì cam kết thứ nhất) thì nước đó phải giảm thêm 1,3 tấn trong thời kì cam kết thứ hai của Nghị định thư bắt đầu từ 2013. Việc phê chuẩn thoả thuận Bonn được đánh giá là một thoả thuận chính trị "lịch sử" nhằm cứu vãn Nghị định thư Kyoto, bảo vệ hệ thống khí hậu toàn cầu. Tính đến tháng 12/2001, 186 nước đã phê chuẩn Công ước khung về biến đổi khí hậu. Việt Nam cũng đã phê chuẩn Công ước khung này từ ngày 16 /11/1994, kí Nghị định thư Kyoto từ năm 1997 và Chủ tịch nước ta đã phê chuẩn Nghị định thư này vào 20/8/2002.

2.3. Quyền và nghĩa vụ của Việt Nam về kiểm soát ô nhiễm môi trường biển

Trong số các nguồn tài nguyên, các thành phần môi trường, môi trường biển giữ vai trò quan trọng. Biển chiếm 71% bề mặt của trái đất, được bao phủ bởi nước và 90% sinh quyển là đại dương. Cùng với sự phát triển ra hướng biển của nhân loại, biển đang đứng trước những thách thức nghiêm trọng của nạn ô nhiễm. Bảo vệ môi trường biển cũng chính là một phần quan trọng trong

436

chiến lược bảo vệ môi trường chung của con người. Sự trong sạch của môi trường biển đảm bảo môi sinh cân bằng cho động thực vật biển và tạo điều kiện lành mạnh cho con người.

Nguồn ô nhiễm môi trường biển mà con người nhận thức được sớm nhất là ô nhiễm từ tàu. Ngay sau Chiến tranh thế giới lần thứ nhất, Mỹ, và sau đó là Hội Quốc liên đã bắt đầu có những hoạt động nhằm tìm kiếm một thoả thuận quốc tế về đấu tranh chống ô nhiễm dầu. Năm 1921, Hội nghị về chống ô nhiễm biển đã được triệu tập tại Luân Dôn (Anh) với sự tham gia của các nghiệp đoàn dầu lửa, các chủ tàu và các địa phương có cảng. Ô nhiễm từ tàu, đặc biệt là ô nhiễm do đổ, thải dầu và các vụ tràn dầu từ các hoạt động giao thông và khai thác biển đã trở thành một mối đe doạ tiềm tàng trong những năm 50 của thế kỉ XX. Ngoài ô nhiễm biển do dầu, con người cũng quan tâm đến ô nhiễm biển do nhận chìm các chất thải, đặc biệt là các chất phóng xạ hoặc các chất độc hại.

Có thể nói rất nhiều các hội nghị quốc tế về bảo vệ môi trường biển đã được tổ chức, rất nhiều các điều ước quốc tế để bảo vệ môi trường biển cũng được kí kết giữa các quốc gia.(1) Trong số những công ước mà Việt Nam đã tham gia, có hai nội dung cơ bản được đề cập xuyên suốt để kiểm soát ô nhiễm môi trường biển là: việc hạn chế các chất thải gây ô nhiễm biển và việc hạn chế ô nhiễm biển do dầu.

2.3.1. Quyền và nghĩa vụ của Việt Nam trong việc hạn chế thải chất gây ô nhiễm biển

Tham gia vào các công ước quốc tế về việc hạn chế thải chất gây ô nhiễm biển, Việt Nam có một số quyền và nghĩa vụ cơ bản sau đây:

---

(1). Danh sách các điều ước quốc tế về kiểm soát ô nhiễm môi trường nói chung, kiểm soát ô nhiễm môi trường biển nói chung đã được đề cập ở Mục I.

chiến lược bảo vệ môi trường chung của con người. Sự trong sạch của môi trường biển đảm bảo môi sinh cân bằng cho động thực vật biển và tạo điều kiện lành mạnh cho con người.

Nguồn ô nhiễm môi trường biển mà con người nhận thức được sớm nhất là ô nhiễm từ tàu. Ngay sau Chiến tranh thế giới lần thứ nhất, Mỹ, và sau đó là Hội Quốc liên đã bắt đầu có những hoạt động nhằm tìm kiếm một thoả thuận quốc tế về đấu tranh chống ô nhiễm dầu. Năm 1921, Hội nghị về chống ô nhiễm biển đã được triệu tập tại Luân Dôn (Anh) với sự tham gia của các nghiệp đoàn dầu lửa, các chủ tàu và các địa phương có cảng. Ô nhiễm từ tàu, đặc biệt là ô nhiễm do đổ, thải dầu và các vụ tràn dầu từ các hoạt động giao thông và khai thác biển đã trở thành một mối đe doạ tiềm tàng trong những năm 50 của thế kỉ XX. Ngoài ô nhiễm biển do dầu, con người cũng quan tâm đến ô nhiễm biển do nhận chìm các chất thải, đặc biệt là các chất phóng xạ hoặc các chất độc hại.

Có thể nói rất nhiều các hội nghị quốc tế về bảo vệ môi trường biển đã được tổ chức, rất nhiều các điều ước quốc tế để bảo vệ môi trường biển cũng được kí kết giữa các quốc gia.(1) Trong số những công ước mà Việt Nam đã tham gia, có hai nội dung cơ bản được đề cập xuyên suốt để kiểm soát ô nhiễm môi trường biển là: việc hạn chế các chất thải gây ô nhiễm biển và việc hạn chế ô nhiễm biển do dầu.

2.3.1. Quyền và nghĩa vụ của Việt Nam trong việc hạn chế thải chất gây ô nhiễm biển

Tham gia vào các công ước quốc tế về việc hạn chế thải chất gây ô nhiễm biển, Việt Nam có một số quyền và nghĩa vụ cơ bản sau đây:

(1). Danh sách các điều ước quốc tế về kiểm soát ô nhiễm môi trường nói chung, kiểm soát ô nhiễm môi trường biển nói chung đã được đề cập ở Mục I.

437

Trước tiên, Việt Nam cần ban hành các quy định pháp luật quốc gia đồng thời thi hành mọi biện pháp để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển do bất cứ nguồn ô nhiễm nào gây ra. Các quy định pháp luật mà Việt Nam cũng như các quốc gia thành viên thông qua và các biện pháp mà các quốc gia thực hiện không được kém hiệu quả hơn các quy tắc và quy phạm quốc tế hay tập quán và thủ tục đã được kiến nghị có tính chất quốc tế.

Việt Nam cần thi hành mọi biện pháp cần thiết để các hoạt động thuộc quyền tài phán hay quyền kiểm soát của mình không gây tác hại do ô nhiễm cho các quốc gia khác và môi trường của họ, để cho tình trạng ô nhiễm nảy sinh từ tai nạn hay từ các hoạt động thuộc quyền tài phán hay quyền kiểm soát của Việt Nam không lan ra ngoài các khu vực mà mình thi hành các quyền thuộc chủ quyền theo công ước.

Nghĩa vụ hợp tác trực tiếp hoặc qua trung gian các tổ chức quốc tế có thẩm quyền nhằm đẩy mạnh công tác nghiên cứu, thực hiện các chương trình nghiên cứu kế hoạch và khuyến khích việc trao đổi các thông tin và dữ liệu về ô nhiễm môi trường biển cũng là một trong những trách nhiệm của Việt Nam khi tham gia công ước.

Mặt khác, các quốc gia phát triển có nghĩa vụ giúp đỡ các quốc gia đang phát triển như Việt Nam trong các lĩnh vực khoa học và kĩ thuật nhằm ngăn ngừa, chế ngự và hạn chế ô nhiễm môi trường biển đến mức tối đa.

Trong nội thuỷ và lãnh hải của mình, Việt Nam có quyền ban hành các văn bản quy định những điều kiện bắt buộc đối với tàu thuyền nước ngoài trước khi vào nội thuỷ hoặc lãnh hải của mình nhằm ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển. Việt Nam khi đưa ra những quy định của pháp luật quốc gia không được ngăn cản quyền qua lại không gây hại của tàu thuyền nước ngoài trong lãnh hải của mình.

Trước tiên, Việt Nam cần ban hành các quy định pháp luật quốc gia đồng thời thi hành mọi biện pháp để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển do bất cứ nguồn ô nhiễm nào gây ra. Các quy định pháp luật mà Việt Nam cũng như các quốc gia thành viên thông qua và các biện pháp mà các quốc gia thực hiện không được kém hiệu quả hơn các quy tắc và quy phạm quốc tế hay tập quán và thủ tục đã được kiến nghị có tính chất quốc tế.

Việt Nam cần thi hành mọi biện pháp cần thiết để các hoạt động thuộc quyền tài phán hay quyền kiểm soát của mình không gây tác hại do ô nhiễm cho các quốc gia khác và môi trường của họ, để cho tình trạng ô nhiễm nảy sinh từ tai nạn hay từ các hoạt động thuộc quyền tài phán hay quyền kiểm soát của Việt Nam không lan ra ngoài các khu vực mà mình thi hành các quyền thuộc chủ quyền theo công ước.

Nghĩa vụ hợp tác trực tiếp hoặc qua trung gian các tổ chức quốc tế có thẩm quyền nhằm đẩy mạnh công tác nghiên cứu, thực hiện các chương trình nghiên cứu kế hoạch và khuyến khích việc trao đổi các thông tin và dữ liệu về ô nhiễm môi trường biển cũng là một trong những trách nhiệm của Việt Nam khi tham gia công ước.

Mặt khác, các quốc gia phát triển có nghĩa vụ giúp đỡ các quốc gia đang phát triển như Việt Nam trong các lĩnh vực khoa học và kĩ thuật nhằm ngăn ngừa, chế ngự và hạn chế ô nhiễm môi trường biển đến mức tối đa.

Trong nội thuỷ và lãnh hải của mình, Việt Nam có quyền ban hành các văn bản quy định những điều kiện bắt buộc đối với tàu thuyền nước ngoài trước khi vào nội thuỷ hoặc lãnh hải của mình nhằm ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển. Việt Nam khi đưa ra những quy định của pháp luật quốc gia không được ngăn cản quyền qua lại không gây hại của tàu thuyền nước ngoài trong lãnh hải của mình.

438

Tuy nhiên, trong vùng đặc quyền kinh tế, Việt Nam cũng như các quốc gia ven biển là thành viên của công ước không được quyền tự do ban hành những quy định nhằm ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển do tàu thuyền nước ngoài gây ra. Theo Công ước Luật biển 1982 (khoản 5 Điều 211), những quy định mà quốc gia ven biển đưa ra nhằm ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển phải "*phù hợp và đem lại hiệu lực cho các quy tắc và quy định quốc tế được chấp nhận chung và được xây dựng qua trung gian của các tổ chức quốc tế có thẩm quyền hay qua lại một hội nghị ngoại giao chung*".

Khi tàu thuyền nước ngoài đi qua nội thuỷ, lãnh hải, hoặc vùng đặc quyền kinh tế của Việt Nam mà vi phạm những quy định của quốc gia ven biển hay những quy tắc và quy phạm pháp luật quốc tế có thể áp dụng nhằm ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm, Việt Nam theo mức độ và chứng cứ có quyền tiến hành kiểm tra cụ thể những vi phạm hay khởi tố hoặc ra lệnh bắt giữ tàu. Trong trường hợp xảy ra thiệt hại hay tổn thất do ô nhiễm môi trường biển, công ước quy định quốc gia ven biển chỉ được quyền áp dụng hình phạt tiền mà không được khởi tố vụ kiện về trách nhiệm dân sự trừ trường hợp gây ô nhiễm nghiêm trọng và cố ý.

2.3.2. Quyền và nghĩa vụ của Việt Nam trong việc hạn chế ô nhiễm biển do dầu

Việt Nam nằm cạnh tuyến dường hàng hải quan trọng trên biển Thái Bình Dương, nơi có mật độ tàu thuyền qua lại lớn nên khả năng ô nhiễm biển do dầu mà lượng tàu thuyền này gây ra cũng rất lớn. Số lượng dầu chuyên chở qua biển Đông hàng năm vào khoảng 2,1 tỉ tấn và vào bất cứ thời điểm nào cũng có khoảng 51 tàu chở dầu cỡ lớn hoạt động trong khu vực. Nếu tính lượng rò rỉ thấp nhất là 1% thì hàng năm lượng dầu "lang thang" trong khu vực cũng lên tới 2 triệu tấn. Ngoài các vụ ô nhiễm biển do dầu xác định dược nguồn gốc, biển Việt Nam còn chịu tác động của ô

Tuy nhiên, trong vùng đặc quyền kinh tế, Việt Nam cũng như các quốc gia ven biển là thành viên của công ước không được quyền tự do ban hành những quy định nhằm ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển do tàu thuyền nước ngoài gây ra. Theo Công ước Luật biển 1982 (khoản 5 Điều 211), những quy định mà quốc gia ven biển đưa ra nhằm ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển phải "*phù hợp và đem lại hiệu lực cho các quy tắc và quy định quốc tế được chấp nhận chung và được xây dựng qua trung gian của các tổ chức quốc tế có thẩm quyền hay qua lại một hội nghị ngoại giao chung*".

Khi tàu thuyền nước ngoài đi qua nội thuỷ, lãnh hải, hoặc vùng đặc quyền kinh tế của Việt Nam mà vi phạm những quy định của quốc gia ven biển hay những quy tắc và quy phạm pháp luật quốc tế có thể áp dụng nhằm ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm, Việt Nam theo mức độ và chứng cứ có quyền tiến hành kiểm tra cụ thể những vi phạm hay khởi tố hoặc ra lệnh bắt giữ tàu. Trong trường hợp xảy ra thiệt hại hay tổn thất do ô nhiễm môi trường biển, công ước quy định quốc gia ven biển chỉ được quyền áp dụng hình phạt tiền mà không được khởi tố vụ kiện về trách nhiệm dân sự trừ trường hợp gây ô nhiễm nghiêm trọng và cố ý.

2.3.2. Quyền và nghĩa vụ của Việt Nam trong việc hạn chế ô nhiễm biển do dầu

Việt Nam nằm cạnh tuyến dường hàng hải quan trọng trên biển Thái Bình Dương, nơi có mật độ tàu thuyền qua lại lớn nên khả năng ô nhiễm biển do dầu mà lượng tàu thuyền này gây ra cũng rất lớn. Số lượng dầu chuyên chở qua biển Đông hàng năm vào khoảng 2,1 tỉ tấn và vào bất cứ thời điểm nào cũng có khoảng 51 tàu chở dầu cỡ lớn hoạt động trong khu vực. Nếu tính lượng rò rỉ thấp nhất là 1% thì hàng năm lượng dầu "lang thang" trong khu vực cũng lên tới 2 triệu tấn. Ngoài các vụ ô nhiễm biển do dầu xác định dược nguồn gốc, biển Việt Nam còn chịu tác động của ô

439

nhiễm dầu do chưa rõ nguồn gốc, có thể thấy được bằng mắt thường hoặc không thấy được bằng mắt thường. Do đó, việc hạn chế tới mức tối đa những tác hại của ô nhiễm dầu gây ra đối với môi trường biển của Việt Nam là rất quan trọng. Tham gia vào các công ước quốc tế về hạn chế ô nhiễm biển do dầu, Việt Nam có một số quyền và nghĩa vụ cơ bản sau đây:

Việt Nam chỉ được phép thải dầu đối với các tàu không chở dầu khi đáp ứng đủ các điều kiện như sau:

- Tàu đang đi;
- Mức tập trung dầu thải không được vượt quá 60 lít/dặm;
- Lượng dầu thải dưới 100 mg/lít;
- Việc thải dầu phải diễn ra ở cách xa bờ.

Đối với các tàu chở dầu, Việt Nam chỉ được phép thải dầu nếu đáp ứng đủ các điều kiện:

- Tàu đang đi;
- Mức tập trung dầu thải không được vượt quá 1/30.000 sức chứa đầy đủ của tàu chở dầu;
- Tàu chở dầu phải xa bờ hơn 50 dặm.

Các quốc gia mà tàu mang cờ, trong đó có Việt Nam có nghĩa vụ phải kiểm soát tàu định kì và phải cấp cho tàu một "chứng chỉ ngăn ngừa ô nhiễm dầu quốc tế". Chứng chỉ này là bằng chứng đầu tiên chứng minh tàu đáp ứng được những yêu cầu mà Công ước Marpol đã đặt ra. Chứng chỉ này sẽ được các quốc gia thành viên của Công ước Marpol công nhận có hiệu lực khi tàu đến các vùng biển của những quốc gia thành viên này.

Việt Nam có quyền kiểm tra tàu của các quốc gia thành viên khác nếu quốc gia này có lí do chính đáng để nghi ngờ rằng tàu đó đã thải chất thải ra các vùng biển thuộc quyền tài phán của Việt Nam.

nhiễm dầu do chưa rõ nguồn gốc, có thể thấy được bằng mắt thường hoặc không thấy được bằng mắt thường. Do đó, việc hạn chế tới mức tối đa những tác hại của ô nhiễm dầu gây ra đối với môi trường biển của Việt Nam là rất quan trọng. Tham gia vào các công ước quốc tế về hạn chế ô nhiễm biển do dầu, Việt Nam có một số quyền và nghĩa vụ cơ bản sau đây:

Việt Nam chỉ được phép thải dầu đối với các tàu không chở dầu khi đáp ứng đủ các điều kiện như sau:

- Tàu đang đi;
- Mức tập trung dầu thải không được vượt quá 60 lít/dặm;
- Lượng dầu thải dưới 100 mg/lít;
- Việc thải dầu phải diễn ra ở cách xa bờ.

Đối với các tàu chở dầu, Việt Nam chỉ được phép thải dầu nếu đáp ứng đủ các điều kiện:

- Tàu đang đi;
- Mức tập trung dầu thải không được vượt quá 1/30.000 sức chứa đầy đủ của tàu chở dầu;
- Tàu chở dầu phải xa bờ hơn 50 dặm.

Các quốc gia mà tàu mang cờ, trong đó có Việt Nam có nghĩa vụ phải kiểm soát tàu định kì và phải cấp cho tàu một "chứng chỉ ngăn ngừa ô nhiễm dầu quốc tế". Chứng chỉ này là bằng chứng đầu tiên chứng minh tàu đáp ứng được những yêu cầu mà Công ước Marpol đã đặt ra. Chứng chỉ này sẽ được các quốc gia thành viên của Công ước Marpol công nhận có hiệu lực khi tàu đến các vùng biển của những quốc gia thành viên này.

Việt Nam có quyền kiểm tra tàu của các quốc gia thành viên khác nếu quốc gia này có lí do chính đáng để nghi ngờ rằng tàu đó đã thải chất thải ra các vùng biển thuộc quyền tài phán của Việt Nam.

440

2.4. Quyền và nghĩa vụ cơ bản của Việt Nam khi tham gia Công ước kiểm soát chất thải nguy hiểm xuyên biên giới và việc tiêu huỷ chúng

Do nhận thức được tầm quan trọng của việc kiểm soát việc vận chuyển và tiêu huỷ các chất thải nguy hại, Chương trình môi trường của Liên hợp quốc đã soạn thảo Công ước quốc tế về "kiểm soát vận chuyển xuyên biên giới chất thải nguy hại và việc tiêu huỷ chúng" và đệ trình lên Hội nghị đại diện toàn quyền các nước họp tại Basel, Thuỵ Sĩ từ 20 đến 23/3/1989.

Để đạt được mục đích kiểm soát chặt chẽ quá trình xuất nhập khẩu cũng như việc tiêu huỷ các chất thải phù hợp với môi trường, các quốc gia đã thông qua Công ước này.

Các chất thải được kiểm soát bởi Công ước Basel là "*các chất hoặc các đồ vật mà người ta tiêu huỷ hoặc phải tiêu huỷ chiếu theo các điều khoản của luật lệ quốc gia. Các quốc gia có thể định nghĩa các phế thải nguy hiểm (hoặc liệt kê) và thông báo cho Ban thư kí của công ước*".[1]

Mục tiêu của Công ước là bảo vệ sức khoẻ của con người và môi trường trước các tác động có hại do việc sản sinh và quản lí không hợp lí về mặt môi trường các chất thải nguy hại và các chất thải khác bằng một hệ thống kiểm soát nghiêm ngặt quá trình vận chuyển và tiêu huỷ các chất đó.

Tinh thần cơ bản của Công ước là kiểm soát chặt chẽ việc vận chuyển xuyên biên giới các chất thải nguy hại và các chất thải khác. Các quốc gia áp dụng mọi biện pháp cần thiết để bảo đảm quản lí hợp lí về mặt môi trường, kể cả việc vận chuyển và xử lí các chất thải nguy hại và các chất thải khác ngay tại quốc gia sản sinh ra chất thải. Chỉ được vận chuyển chất thải xuyên biên giới khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền của quốc gia nhận chất thải

---

(1).Xem: Điều 2 Công ước Basel

2.4. Quyền và nghĩa vụ cơ bản của Việt Nam khi tham gia Công ước kiểm soát chất thải nguy hiểm xuyên biên giới và việc tiêu huỷ chúng

Do nhận thức được tầm quan trọng của việc kiểm soát việc vận chuyển và tiêu huỷ các chất thải nguy hại, Chương trình môi trường của Liên hợp quốc đã soạn thảo Công ước quốc tế về "kiểm soát vận chuyển xuyên biên giới chất thải nguy hại và việc tiêu huỷ chúng" và đệ trình lên Hội nghị đại diện toàn quyền các nước họp tại Basel, Thuỵ Sĩ từ 20 đến 23/3/1989.

Để đạt được mục đích kiểm soát chặt chẽ quá trình xuất nhập khẩu cũng như việc tiêu huỷ các chất thải phù hợp với môi trường, các quốc gia đã thông qua Công ước này.

Các chất thải được kiểm soát bởi Công ước Basel là "*các chất hoặc các đồ vật mà người ta tiêu huỷ hoặc phải tiêu huỷ chiếu theo các điều khoản của luật lệ quốc gia. Các quốc gia có thể định nghĩa các phế thải nguy hiểm (hoặc liệt kê) và thông báo cho Ban thư kí của công ước*".[1]

Mục tiêu của Công ước là bảo vệ sức khoẻ của con người và môi trường trước các tác động có hại do việc sản sinh và quản lí không hợp lí về mặt môi trường các chất thải nguy hại và các chất thải khác bằng một hệ thống kiểm soát nghiêm ngặt quá trình vận chuyển và tiêu huỷ các chất đó.

Tinh thần cơ bản của Công ước là kiểm soát chặt chẽ việc vận chuyển xuyên biên giới các chất thải nguy hại và các chất thải khác. Các quốc gia áp dụng mọi biện pháp cần thiết để bảo đảm quản lí hợp lí về mặt môi trường, kể cả việc vận chuyển và xử lí các chất thải nguy hại và các chất thải khác ngay tại quốc gia sản sinh ra chất thải. Chỉ được vận chuyển chất thải xuyên biên giới khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền của quốc gia nhận chất thải

(1).Xem: Điều 2 Công ước Basel

441

xác nhận cho phép nhập khẩu và quốc gia nhận chất thải phải có đầy đủ phương tiện, trang thiết bị và công nghệ để bảo đảm xử lí các chất thải phù hợp với môi trường.

Thấy rõ lợi ích khi tham gia Công ước, ngày 8/2/1995, Việt Nam phê chuẩn Công ước. Từ ngày 10/6/1995, Việt Nam trở thành thành viên chính thức của Công ước Basel.

Với tư cách là thành viên của Công ước, Việt Nam có quyền và nghĩa vụ sau:

- Bằng pháp luật quốc gia, Việt Nam có quyền cấm xuất khẩu, nhập khẩu các chất thải nguy hiểm hoặc các chất thải khác; không cho phép xuất khẩu, nhập khẩu chất thải sang hoặc từ các quốc gia không tham gia công ước. Nếu Việt Nam cho phép nhập khẩu chất thải thì người nhập khẩu phải có các điều kiện tiêu huỷ hoặc sử dụng không ảnh hưởng tới môi trường, phải có các biện pháp giảm ảnh hưởng tới môi trường trong vận chuyển như: đóng gói, dán nhãn và phải có giấy tờ kèm theo. Chỉ được nhập khẩu chất thải khi có điều kiện tiêu huỷ thích hợp và quốc gia xuất khẩu chỉ được phép xuất khẩu chất thải sang các nước có điều kiện trên và được sự đồng ý bằng văn bản của quốc gia nhập khẩu.

- Cần có các quy định nhằm bảo đảm hoạt động giám sát việc sản sinh ra các chất thải nguy hiểm và phải xây dựng các cơ sở tiêu huỷ thích hợp.

- Xây dựng cơ chế nhằm giám sát pháp nhân chịu trách nhiệm quản lí chất thải nguy hại hoặc các loại chất thải khác, phải thực hiện các biện pháp cần thiết để phòng ô nhiễm do hoạt động quản lí chất thải gây ra và khi xảy ra ô nhiễm thì giảm tới mức thấp nhất hậu quả đối với sức khoẻ con người và môi trường.

- Xây dựng cơ chế kiểm soát hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu chất thải nhằm mục đích giảm thiểu tác động tiêu cực của hoạt động này đến môi trường và sức khoẻ con người

xác nhận cho phép nhập khẩu và quốc gia nhận chất thải phải có đầy đủ phương tiện, trang thiết bị và công nghệ để bảo đảm xử lí các chất thải phù hợp với môi trường.

Thấy rõ lợi ích khi tham gia Công ước, ngày 8/2/1995, Việt Nam phê chuẩn Công ước. Từ ngày 10/6/1995, Việt Nam trở thành thành viên chính thức của Công ước Basel.

Với tư cách là thành viên của Công ước, Việt Nam có quyền và nghĩa vụ sau:

- Bằng pháp luật quốc gia, Việt Nam có quyền cấm xuất khẩu, nhập khẩu các chất thải nguy hiểm hoặc các chất thải khác; không cho phép xuất khẩu, nhập khẩu chất thải sang hoặc từ các quốc gia không tham gia công ước. Nếu Việt Nam cho phép nhập khẩu chất thải thì người nhập khẩu phải có các điều kiện tiêu huỷ hoặc sử dụng không ảnh hưởng tới môi trường, phải có các biện pháp giảm ảnh hưởng tới môi trường trong vận chuyển như: đóng gói, dán nhãn và phải có giấy tờ kèm theo. Chỉ được nhập khẩu chất thải khi có điều kiện tiêu huỷ thích hợp và quốc gia xuất khẩu chỉ được phép xuất khẩu chất thải sang các nước có điều kiện trên và được sự đồng ý bằng văn bản của quốc gia nhập khẩu.

- Cần có các quy định nhằm bảo đảm hoạt động giám sát việc sản sinh ra các chất thải nguy hiểm và phải xây dựng các cơ sở tiêu huỷ thích hợp.

- Xây dựng cơ chế nhằm giám sát pháp nhân chịu trách nhiệm quản lí chất thải nguy hại hoặc các loại chất thải khác, phải thực hiện các biện pháp cần thiết để phòng ô nhiễm do hoạt động quản lí chất thải gây ra và khi xảy ra ô nhiễm thì giảm tới mức thấp nhất hậu quả đối với sức khoẻ con người và môi trường.

- Xây dựng cơ chế kiểm soát hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu chất thải nhằm mục đích giảm thiểu tác động tiêu cực của hoạt động này đến môi trường và sức khoẻ con người

442

- Thực hiện hoạt động hợp tác với các thành viên khác và Ban thư kí trong các hoạt động liên quan đến thông tin về hoạt động xuất khẩu nhập khẩu chất thải.

- Việt Nam có quyền thông qua việc ban hành pháp luật, coi hành vi xuất khẩu, nhập khẩu chất thải bất hợp pháp là hành vi vi phạm hành chính, hình sự.

- Khi có trường hợp nhập khẩu chất thải bất hợp pháp vào Việt Nam, Việt Nam có quyền yêu cầu quốc gia hoặc người xuất khẩu mang trở về quốc gia mình chất thải đó hoặc phải đưa trở lại nước xuất khẩu ban đầu hoặc tiêu huỷ trong thời hạn 30 ngày kể từ khi nước xuất khẩu nhận được thông báo.

- Có trách nhiệm đóng góp tài chính (Niên liễm, đóng góp quỹ), thực hiện chế độ thông báo tin tức theo quy định.

- Xác định cơ quan thẩm quyền Việt Nam của Công ước.

III. VIỆC THỰC THI CÁC NGHĨA VỤ CƠ BẢN TRONG CÁC CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM Ở VIỆT NAM

3.1. Việc thực thi các nghĩa vụ cơ bản của Việt Nam theo các công ước quốc tế về biến đổi khí hậu và bảo vệ tầng ôzôn

3.1.1. Các quy định pháp luật của Việt Nam nhằm thực thi các công ước quốc tế về biến đổi khí hậu và bảo vệ tầng ôzôn

Thực hiện nội dung các cam kết quốc tế về biến đổi khí hậu và bảo vệ tầng ôzôn, Việt Nam đã ban hành các văn bản pháp luật có liên quan. Mặc dù hệ thống các văn bản pháp luật về bảo vệ môi trường Việt Nam tuy chưa đề cập trực tiếp đến việc hạn chế những tác động tiêu cực gây biến đổi khí hậu cũng như những tác nhân gây suy giảm tầng ôzôn nhưng cũng đã chuyển tải được một số nội dung cơ bản có liên quan.

Liên quan trực tiếp đến biến đổi khí hậu, Việt Nam đã ban

- Thực hiện hoạt động hợp tác với các thành viên khác và Ban thư kí trong các hoạt động liên quan đến thông tin về hoạt động xuất khẩu nhập khẩu chất thải.

- Việt Nam có quyền thông qua việc ban hành pháp luật, coi hành vi xuất khẩu, nhập khẩu chất thải bất hợp pháp là hành vi vi phạm hành chính, hình sự.

- Khi có trường hợp nhập khẩu chất thải bất hợp pháp vào Việt Nam, Việt Nam có quyền yêu cầu quốc gia hoặc người xuất khẩu mang trở về quốc gia mình chất thải đó hoặc phải đưa trở lại nước xuất khẩu ban đầu hoặc tiêu huỷ trong thời hạn 30 ngày kể từ khi nước xuất khẩu nhận được thông báo.

- Có trách nhiệm đóng góp tài chính (Niên liễm, đóng góp quỹ), thực hiện chế độ thông báo tin tức theo quy định.

- Xác định cơ quan thẩm quyền Việt Nam của Công ước.

III. VIỆC THỰC THI CÁC NGHĨA VỤ CƠ BẢN TRONG CÁC CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM Ở VIỆT NAM

3.1. Việc thực thi các nghĩa vụ cơ bản của Việt Nam theo các công ước quốc tế về biến đổi khí hậu và bảo vệ tầng ôzôn

3.1.1. Các quy định pháp luật của Việt Nam nhằm thực thi các công ước quốc tế về biến đổi khí hậu và bảo vệ tầng ôzôn

Thực hiện nội dung các cam kết quốc tế về biến đổi khí hậu và bảo vệ tầng ôzôn, Việt Nam đã ban hành các văn bản pháp luật có liên quan. Mặc dù hệ thống các văn bản pháp luật về bảo vệ môi trường Việt Nam tuy chưa đề cập trực tiếp đến việc hạn chế những tác động tiêu cực gây biến đổi khí hậu cũng như những tác nhân gây suy giảm tầng ôzôn nhưng cũng đã chuyển tải được một số nội dung cơ bản có liên quan.

Liên quan trực tiếp đến biến đổi khí hậu, Việt Nam đã ban

443

hành Kế hoạch hành động thi hành Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu ở Việt Nam. Trong kế hoạch này Việt Nam đã nêu ra ba giai đoạn: ngắn hạn, trung hạn, và dài hạn.

Về kế hoạch ngắn hạn 2001-2005: Mục tiêu đặt ra cho kế hoạch ngắn hạn là cần củng cố năng lực thực hiện của các đơn vị đầu mối, nâng cao nhận thức giáo dục cộng đồng, thực hiện và hoàn thành các nội dung nghiên cứu, xác định chính xác các dự án, các phương án công nghệ có hiệu quả và có tiềm năng giảm khí nhà kính lớn nhất. Trong kế hoạch này, các lĩnh vực dễ bị tổn hại nhất cần phải được xác định. Những biện pháp công nghệ và các dự án ngắn hạn sẽ được thực hiện song song. Để làm được điều đó, các quy định, chính sách, thể chế cho các hoạt động biến đổi khí hậu kết hợp với các hoạt động kinh tế cần phải được chú trọng ban hành.

Về kế hoạch trung hạn 2006-2020: Do đã có một thời gian (ngắn hạn) để tiếp cận với việc thực thi kế hoạch quốc gia về biến đổi khí hậu nên ở giai đoạn này, các hoạt động kiểm toán về hiệu quả kinh tế và giảm nhẹ khí nhà kính sẽ được đẩy mạnh. Các phương án sử dụng nguồn năng lượng mới "thiện hữu với môi trường" sẽ được nêu ra và thực hiện qua các dự án. Trong kế hoạch này, các dự án công nghệ giảm khí nhà kính trung hạn, các dự án ứng phó và thích ứng với biến đổi khí hậu cũng sẽ được thực hiện.

Về kế hoạch dài hạn: Giai đoạn này chính là lúc mà hiệu quả của kế hoạch ngắn hạn và trung hạn đã được thấy rất rõ. Mục tiêu đặt ra của kế hoạch dài hạn là cần tổ chức triển khai thực hiện các dự án về công nghệ có hiệu suất cao và giảm phát thải khí nhà kính với chi phí thấp cũng như các dự án thích ứng với biến đổi khí hậu.

Bên cạnh việc xây dựng Kế hoạch hành động thi hành Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu, tháng 11/1002,

hành Kế hoạch hành động thi hành Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu ở Việt Nam. Trong kế hoạch này Việt Nam đã nêu ra ba giai đoạn: ngắn hạn, trung hạn, và dài hạn.

Về kế hoạch ngắn hạn 2001-2005: Mục tiêu đặt ra cho kế hoạch ngắn hạn là cần củng cố năng lực thực hiện của các đơn vị đầu mối, nâng cao nhận thức giáo dục cộng đồng, thực hiện và hoàn thành các nội dung nghiên cứu, xác định chính xác các dự án, các phương án công nghệ có hiệu quả và có tiềm năng giảm khí nhà kính lớn nhất. Trong kế hoạch này, các lĩnh vực dễ bị tổn hại nhất cần phải được xác định. Những biện pháp công nghệ và các dự án ngắn hạn sẽ được thực hiện song song. Để làm được điều đó, các quy định, chính sách, thể chế cho các hoạt động biến đổi khí hậu kết hợp với các hoạt động kinh tế cần phải được chú trọng ban hành.

Về kế hoạch trung hạn 2006-2020: Do đã có một thời gian (ngắn hạn) để tiếp cận với việc thực thi kế hoạch quốc gia về biến đổi khí hậu nên ở giai đoạn này, các hoạt động kiểm toán về hiệu quả kinh tế và giảm nhẹ khí nhà kính sẽ được đẩy mạnh. Các phương án sử dụng nguồn năng lượng mới "thiện hữu với môi trường" sẽ được nêu ra và thực hiện qua các dự án. Trong kế hoạch này, các dự án công nghệ giảm khí nhà kính trung hạn, các dự án ứng phó và thích ứng với biến đổi khí hậu cũng sẽ được thực hiện.

Về kế hoạch dài hạn: Giai đoạn này chính là lúc mà hiệu quả của kế hoạch ngắn hạn và trung hạn đã được thấy rất rõ. Mục tiêu đặt ra của kế hoạch dài hạn là cần tổ chức triển khai thực hiện các dự án về công nghệ có hiệu suất cao và giảm phát thải khí nhà kính với chi phí thấp cũng như các dự án thích ứng với biến đổi khí hậu.

Bên cạnh việc xây dựng Kế hoạch hành động thi hành Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu, tháng 11/1002,

444

Việt Nam cũng đã gửi thông báo quốc gia đầu tiên của Việt Nam về biến đổi khí hậu cho Liên hiệp quốc và đang nghiên cứu Chiến lược quốc gia Việt Nam về cơ chế phát triển sạch. Nếu như những công việc này tiếp tục được thực hiện với quyết tâm cao, chúng ta có quyền hy vọng một triển vọng tốt đẹp về thực hiện các cam kết quốc tế về biến đổi khí hậu trong tiến trình hội nhập.

Đồng thời, chương trình quốc gia về bảo vệ tầng ôzôn cũng đã được thông qua và thực hiện một cách có hiệu quả. Nhờ có các chương trình và chiến lược quan trọng này, việc thực hiện các dự án từ năm 1995 của Việt Nam đã loại trừ hoàn toàn những công nghệ có các chất phá hủy tầng ôzôn và kiểm soát khí nhà kính một cách có hiệu quả. Cho đến nay, hơn 40% các chất phá hủy tầng ôzôn ở Việt Nam đã được loại trừ.

Ngoài các quy định pháp luật liên quan đến tiêu chuẩn môi trường, đánh giá tác động môi trường nhằm hạn chế tốc độ biến đổi khí hậu và những nguyên nhân gây suy giảm tầng ôzôn, Nhà nước còn ban hành các quy định về việc giảm phát thải các chất độc hại gây suy giảm tầng ôzôn và biến đổi khí hậu.

3.1.2. Một số chủ thể có thẩm quyền trong việc tổ chức thực hiện các công ước quốc tế về bảo vệ tầng ôzôn và biến đổi khí hậu

Hệ thống các cơ quan có thẩm quyền về các vấn đề liên quan đến biến đổi khí hậu và bảo vệ tầng ôzôn cũng chính là hệ thống các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường. Ngoài các cơ quan có thẩm quyền chung như Chính phủ và uỷ ban nhân dân, hệ thống các cơ quan nhà nước có thẩm quyền chuyên môn về biến đổi khí hậu và bảo vệ tầng ôzôn bao gồm:

- Bộ tài nguyên và môi trường: Được thành lập từ tháng 8/2002, Bộ thực hiện việc thống nhất quản lí nhà nước về biến đổi khí hậu và bảo vệ tầng ôzôn trong phạm vi cả nước, chịu trách nhiệm về tổ chức và chỉ đạo các hoạt động này trong phạm vi chức năng nhiệm vụ của mình.

Việt Nam cũng đã gửi thông báo quốc gia đầu tiên của Việt Nam về biến đổi khí hậu cho Liên hiệp quốc và đang nghiên cứu Chiến lược quốc gia Việt Nam về cơ chế phát triển sạch. Nếu như những công việc này tiếp tục được thực hiện với quyết tâm cao, chúng ta có quyền hy vọng một triển vọng tốt đẹp về thực hiện các cam kết quốc tế về biến đổi khí hậu trong tiến trình hội nhập.

Đồng thời, chương trình quốc gia về bảo vệ tầng ôzôn cũng đã được thông qua và thực hiện một cách có hiệu quả. Nhờ có các chương trình và chiến lược quan trọng này, việc thực hiện các dự án từ năm 1995 của Việt Nam đã loại trừ hoàn toàn những công nghệ có các chất phá hủy tầng ôzôn và kiểm soát khí nhà kính một cách có hiệu quả. Cho đến nay, hơn 40% các chất phá hủy tầng ôzôn ở Việt Nam đã được loại trừ.

Ngoài các quy định pháp luật liên quan đến tiêu chuẩn môi trường, đánh giá tác động môi trường nhằm hạn chế tốc độ biến đổi khí hậu và những nguyên nhân gây suy giảm tầng ôzôn, Nhà nước còn ban hành các quy định về việc giảm phát thải các chất độc hại gây suy giảm tầng ôzôn và biến đổi khí hậu.

3.1.2. Một số chủ thể có thẩm quyền trong việc tổ chức thực hiện các công ước quốc tế về bảo vệ tầng ôzôn và biến đổi khí hậu

Hệ thống các cơ quan có thẩm quyền về các vấn đề liên quan đến biến đổi khí hậu và bảo vệ tầng ôzôn cũng chính là hệ thống các cơ quan quản lí nhà nước về môi trường. Ngoài các cơ quan có thẩm quyền chung như Chính phủ và uỷ ban nhân dân, hệ thống các cơ quan nhà nước có thẩm quyền chuyên môn về biến đổi khí hậu và bảo vệ tầng ôzôn bao gồm:

- Bộ tài nguyên và môi trường: Được thành lập từ tháng 8/2002, Bộ thực hiện việc thống nhất quản lí nhà nước về biến đổi khí hậu và bảo vệ tầng ôzôn trong phạm vi cả nước, chịu trách nhiệm về tổ chức và chỉ đạo các hoạt động này trong phạm vi chức năng nhiệm vụ của mình.

445

Trung tâm khí tượng thủy văn: Là cơ quan trực thuộc Bộ tài nguyên và môi trường giúp Bộ tài nguyên và môi trường trong việc thực hiện phần lớn những nhiệm vụ quan trọng về biến đổi khí hậu và bảo vệ tầng ôzôn. Trên cơ sở Quyết định số 15/2003/QĐ-CP ngày 9/01/2003 về nhiệm vụ quyền hạn và cơ cấu tổ chức bộ máy của Trung tâm khí tượng thủy văn, Trung tâm khí tượng thủy văn là mắt xích quan trọng nhất trong hệ thống các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn về biến đổi khí hậu và bảo vệ tầng ôzôn.

Văn phòng ôzôn, sau đổi thành Văn phòng công ước quốc tế (nay là Vụ hợp tác quốc tế) được thành lập từ ngày 2/2/1996 là cơ quan thường trực giúp Trung tâm khí tượng thủy văn trong việc điều phối các hoạt động liên quan đến việc thực thi các Công ước quốc tế; kiến nghị ban hành các văn bản có liên quan về biến đổi khí hậu và bảo vệ tầng ôzôn; tổ chức nghiên cứu khoa học, cung cấp các thông tin quan trọng, tuyên truyền giáo dục về nâng cao nhận thức công chúng cũng như phối hợp thực hiện chức năng quản lí nhà nước chuyên môn về bảo vệ tầng ôzôn và hạn chế biến đổi khí hậu.

Trực thuộc Bộ tài nguyên và môi trường còn có Vụ khí tượng thủy văn. Vụ Khí tượng thủy văn có chức năng giúp Bộ trưởng quản lí nhà nước về lĩnh vực biến đổi khí hậu và bảo vệ tầng ôzôn trong phạm vi cả nước.

- *Sở tài nguyên và môi trường:* Là cơ quan có thẩm quyền chuyên môn trên phạm vi địa phương. Sở tài nguyên và môi trường (trước đây là sở khoa học công nghệ và môi trường) chịu trách nhiệm trước uỷ ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lí liên quan đến biến đổi khí hậu trong phạm vi địa phương.

- Một số các cơ quan liên quan được thành lập theo yêu cầu: Ngoài các cơ quan nêu trên, Đội công tác quốc gia về biến đổi khí hậu, Đội chuyên gia kĩ thuật trong nước thực hiện các dự án về

Trung tâm khí tượng thủy văn: Là cơ quan trực thuộc Bộ tài nguyên và môi trường giúp Bộ tài nguyên và môi trường trong việc thực hiện phần lớn những nhiệm vụ quan trọng về biến đổi khí hậu và bảo vệ tầng ôzôn. Trên cơ sở Quyết định số 15/2003/QĐ-CP ngày 9/01/2003 về nhiệm vụ quyền hạn và cơ cấu tổ chức bộ máy của Trung tâm khí tượng thủy văn, Trung tâm khí tượng thủy văn là mắt xích quan trọng nhất trong hệ thống các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn về biến đổi khí hậu và bảo vệ tầng ôzôn.

Văn phòng ôzôn, sau đổi thành Văn phòng công ước quốc tế (nay là Vụ hợp tác quốc tế) được thành lập từ ngày 2/2/1996 là cơ quan thường trực giúp Trung tâm khí tượng thủy văn trong việc điều phối các hoạt động liên quan đến việc thực thi các Công ước quốc tế; kiến nghị ban hành các văn bản có liên quan về biến đổi khí hậu và bảo vệ tầng ôzôn; tổ chức nghiên cứu khoa học, cung cấp các thông tin quan trọng, tuyên truyền giáo dục về nâng cao nhận thức công chúng cũng như phối hợp thực hiện chức năng quản lí nhà nước chuyên môn về bảo vệ tầng ôzôn và hạn chế biến đổi khí hậu.

Trực thuộc Bộ tài nguyên và môi trường còn có Vụ khí tượng thủy văn. Vụ Khí tượng thủy văn có chức năng giúp Bộ trưởng quản lí nhà nước về lĩnh vực biến đổi khí hậu và bảo vệ tầng ôzôn trong phạm vi cả nước.

- *Sở tài nguyên và môi trường:* Là cơ quan có thẩm quyền chuyên môn trên phạm vi địa phương. Sở tài nguyên và môi trường (trước đây là sở khoa học công nghệ và môi trường) chịu trách nhiệm trước uỷ ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lí liên quan đến biến đổi khí hậu trong phạm vi địa phương.

- Một số các cơ quan liên quan được thành lập theo yêu cầu: Ngoài các cơ quan nêu trên, Đội công tác quốc gia về biến đổi khí hậu, Đội chuyên gia kĩ thuật trong nước thực hiện các dự án về

446

biến đổi khí hậu, Ban chỉ đạo thực hiện nghiên cứu chiến lược quốc gia về cơ chế phát triển sạch... là những cơ quan giúp việc rất đắc lực cho Chính phủ trong việc ra những quyết định quan trọng hạn chế những tác nhân gây biến đổi khí hậu ở Việt Nam. Hoạt động chủ yếu trong lĩnh vực này là Đội công tác quốc gia về biến đổi khí hậu. Được thành lập từ tháng 6/1994, Đội có nhiệm vụ xây dựng Chương trình quốc gia về biến đổi khí hậu, đóng vai trò chủ chốt trong việc thực hiện các dự án liên quan đến công ước khí hậu ở Việt Nam.

Bên cạnh đó, Đội công tác quốc gia về biến đổi khí hậu, Đội chuyên gia kĩ thuật trong nước thực hiện các dự án về biến đổi khí hậu, Ban chỉ đạo thực hiện nghiên cứu chiến lược quốc gia về cơ chế phát triển sạch được thành lập lại với sự tham gia của đại diện các bộ, ngành, như Bộ tài nguyên và môi trường (Trung tâm khí tượng thủy văn, Vụ hợp tác quốc tế...), Bộ kế hoạch và đầu tư, Bộ khoa học và công nghệ, Bộ công thương, Bộ giao thông vận tải, Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ giáo dục và đào tạo, Bộ ngoại giao, Bộ tài chính, Bộ y tế, Bộ tư pháp, Liên hiệp các hội khoa học kĩ thuật Việt Nam...

3.2. Việc thực thi các nghĩa vụ cơ bản của Việt Nam theo các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển

3.2.1. Các quy định pháp luật của Việt Nam nhằm thực thi các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển

Nhằm thực thi các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển, Việt Nam đã ban hành nhiều các quy định pháp luật nhằm hạn chế tình trạng ô nhiễm biển Việt Nam. Ngay từ khi thực hiện chính sách đổi mới, bảo vệ tài nguyên và môi trường biển đã được ghi nhận trong các văn kiện pháp lí chung về môi trường cũng như trong các văn bản pháp quy điều chỉnh các hoạt động quản lí biển.

biến đổi khí hậu, Ban chỉ đạo thực hiện nghiên cứu chiến lược quốc gia về cơ chế phát triển sạch... là những cơ quan giúp việc rất đắc lực cho Chính phủ trong việc ra những quyết định quan trọng hạn chế những tác nhân gây biến đổi khí hậu ở Việt Nam. Hoạt động chủ yếu trong lĩnh vực này là Đội công tác quốc gia về biến đổi khí hậu. Được thành lập từ tháng 6/1994, Đội có nhiệm vụ xây dựng Chương trình quốc gia về biến đổi khí hậu, đóng vai trò chủ chốt trong việc thực hiện các dự án liên quan đến công ước khí hậu ở Việt Nam.

Bên cạnh đó, Đội công tác quốc gia về biến đổi khí hậu, Đội chuyên gia kĩ thuật trong nước thực hiện các dự án về biến đổi khí hậu, Ban chỉ đạo thực hiện nghiên cứu chiến lược quốc gia về cơ chế phát triển sạch được thành lập lại với sự tham gia của đại diện các bộ, ngành, như Bộ tài nguyên và môi trường (Trung tâm khí tượng thủy văn, Vụ hợp tác quốc tế...), Bộ kế hoạch và đầu tư, Bộ khoa học và công nghệ, Bộ công thương, Bộ giao thông vận tải, Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ giáo dục và đào tạo, Bộ ngoại giao, Bộ tài chính, Bộ y tế, Bộ tư pháp, Liên hiệp các hội khoa học kĩ thuật Việt Nam...

3.2. Việc thực thi các nghĩa vụ cơ bản của Việt Nam theo các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển

3.2.1. Các quy định pháp luật của Việt Nam nhằm thực thi các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển

Nhằm thực thi các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển, Việt Nam đã ban hành nhiều các quy định pháp luật nhằm hạn chế tình trạng ô nhiễm biển Việt Nam. Ngay từ khi thực hiện chính sách đổi mới, bảo vệ tài nguyên và môi trường biển đã được ghi nhận trong các văn kiện pháp lí chung về môi trường cũng như trong các văn bản pháp quy điều chỉnh các hoạt động quản lí biển.

447

* Cơ sở pháp lí

Trong Chiến lược bảo vệ môi trường lần thứ nhất 1986-2000 và Chiến lược bảo vệ môi trường lần thứ hai 2001-2010, môi trường biển đều rất được quan tâm. Đặc biệt, trong Chiến lược bảo vệ môi trường lần thứ hai 2001-2010, vấn đề bảo vệ môi trường biển, ven biển và hải đảo có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Chiến lược này đã được kết hợp, lồng ghép chặt chẽ với chiến lược phát triển kinh tế biển theo quan điểm sử dụng tổng hợp, hợp lí đi đôi với bảo vệ tài nguyên và môi trường biển ven bờ. Bên cạnh các chiến lược quốc gia về bảo vệ môi trường, Việt Nam còn đưa ra Chương trình quốc gia về Quy hoạch những khu bảo tồn biển. Cuối năm 2000, đề án quy hoạch "Hệ thống các khu bảo tồn biển Việt Nam" do Bộ thuỷ sản phối hợp với các bộ, ngành liên quan xây dựng đã được Chính phủ thông qua. Theo đó, 15 khu bảo tồn biển sẽ được xây dựng trong giai đoạn 2001-2010.

Mặt khác, sau sự cố tràn dầu Leela tại cảng Quy Nhơn năm 1989, các cố gắng đầu tiên về xây dựng một Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu đã được xúc tiến. Nhưng phải đến 29/8/2001, Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu đầu tiên của Việt Nam mới được Chính phủ phê duyệt, đánh dấu bước phát triển mới trong công tác phòng ngừa và ứng phó với sự cố tràn dầu ở Việt Nam. Ngoài ra, các chính sách và kế hoạch cho nghề cá, chương trình quốc gia về bảo tồn và quản lí đất ngập nước cũng được phê duyệt nhằm bảo vệ nguồn tài nguyên biển.

Có thể nói, hàng loạt các văn bản pháp luật có liên quan đã được ban hành đều chú trọng đến việc thực thi các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển như Bộ luật hàng hải Việt Nam 30/6/1990, Luật dầu khí sửa đổi, bổ sung ngày 9/6/2000, Quyết định số 41/TTg ban hành Quy chế quản lí an toàn trong các hoạt động dầu khí, Quyết định số 129/2001/QĐ-TTg ngày 29/8/2001 về việc phê duyệt Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu giai

* Cơ sở pháp lí

Trong Chiến lược bảo vệ môi trường lần thứ nhất 1986-2000 và Chiến lược bảo vệ môi trường lần thứ hai 2001-2010, môi trường biển đều rất được quan tâm. Đặc biệt, trong Chiến lược bảo vệ môi trường lần thứ hai 2001-2010, vấn đề bảo vệ môi trường biển, ven biển và hải đảo có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Chiến lược này đã được kết hợp, lồng ghép chặt chẽ với chiến lược phát triển kinh tế biển theo quan điểm sử dụng tổng hợp, hợp lí đi đôi với bảo vệ tài nguyên và môi trường biển ven bờ. Bên cạnh các chiến lược quốc gia về bảo vệ môi trường, Việt Nam còn đưa ra Chương trình quốc gia về Quy hoạch những khu bảo tồn biển. Cuối năm 2000, đề án quy hoạch "Hệ thống các khu bảo tồn biển Việt Nam" do Bộ thuỷ sản phối hợp với các bộ, ngành liên quan xây dựng đã được Chính phủ thông qua. Theo đó, 15 khu bảo tồn biển sẽ được xây dựng trong giai đoạn 2001-2010.

Mặt khác, sau sự cố tràn dầu Leela tại cảng Quy Nhơn năm 1989, các cố gắng đầu tiên về xây dựng một Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu đã được xúc tiến. Nhưng phải đến 29/8/2001, Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu đầu tiên của Việt Nam mới được Chính phủ phê duyệt, đánh dấu bước phát triển mới trong công tác phòng ngừa và ứng phó với sự cố tràn dầu ở Việt Nam. Ngoài ra, các chính sách và kế hoạch cho nghề cá, chương trình quốc gia về bảo tồn và quản lí đất ngập nước cũng được phê duyệt nhằm bảo vệ nguồn tài nguyên biển.

Có thể nói, hàng loạt các văn bản pháp luật có liên quan đã được ban hành đều chú trọng đến việc thực thi các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển như Bộ luật hàng hải Việt Nam 30/6/1990, Luật dầu khí sửa đổi, bổ sung ngày 9/6/2000, Quyết định số 41/TTg ban hành Quy chế quản lí an toàn trong các hoạt động dầu khí, Quyết định số 129/2001/QĐ-TTg ngày 29/8/2001 về việc phê duyệt Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu giai

448

đoạn 2001-2010, Nghị định số 36/1999/NĐ-CP ngày 9/6/1999 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong vùng lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Việt Nam, Nghị định số 39/1998/NĐ-CP ngày 10/6/1998 về xử lí tài sản chìm đắm ở biển, Nghị định số 92/1999/NĐ-CP ngày 4/9/1999 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng hải, Thông tư 2592/Mtg ngày 12/11/1996 của Bộ khoa học, công nghệ và môi trường về kiểm soát ô nhiễm biển do tàu thuyền và phương tiện vận chuyển đường sông, Nghị định số 25/2009/NĐ-CP ngày 06/3/2009 về quản lí tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo. Luật bảo vệ môi trường năm 2014 đã có một chương về bảo vệ môi trường biển và hải đảo (từ Điều 49 đến Điều 51).

** Một số quy định cụ thể:*

Một trong những quy định pháp luật có liên quan trực tiếp đến bảo vệ môi trường biển là *tiêu chuẩn môi trường (nay gọi là Quy chuẩn kĩ thuật môi trường)*. Ở Việt Nam, từ năm 1995, Bộ tiêu chuẩn môi trường chung liên quan đến môi trường biển đã được ban hành trong quyết định của Bộ trưởng Bộ khoa học công nghệ và môi trường số 229/QĐ/TDC ngày 25/3/1995, trong đó có cả các tiêu chuẩn về yêu cầu chung bảo vệ nước mặt và nước ngầm khỏi ô nhiễm do dầu và các sản phẩm của dầu... Các tiêu chuẩn này bao gồm hai loại chính là tiêu chuẩn về chất lượng nước và tiêu chuẩn thải. Nghị định số 48/2000/NĐ-CP ngày 12/9/2000 quy định chi tiết việc thi hành Luật dầu khí sửa đổi đã có quy định: "*Tổ chức, cá nhân khi tiến hành hoạt động dầu khí phải áp dụng các tiêu chuẩn Việt Nam về an toàn, môi trường, kĩ thuật và công nghệ có liên quan... Trong trường hợp chưa có tiêu chuẩn Việt Nam, các tổ chức cá nhân tiến hành hoạt động dầu khí được áp dụng các điều ước quốc tế mà Việt Nam là một bên tham gia hoặc kí kết*". Ban hành quy định này, Chính phủ Việt Nam buộc các tổ

đoạn 2001-2010, Nghị định số 36/1999/NĐ-CP ngày 9/6/1999 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong vùng lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Việt Nam, Nghị định số 39/1998/NĐ-CP ngày 10/6/1998 về xử lí tài sản chìm đắm ở biển, Nghị định số 92/1999/NĐ-CP ngày 4/9/1999 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng hải, Thông tư 2592/Mtg ngày 12/11/1996 của Bộ khoa học, công nghệ và môi trường về kiểm soát ô nhiễm biển do tàu thuyền và phương tiện vận chuyển đường sông, Nghị định số 25/2009/NĐ-CP ngày 06/3/2009 về quản lí tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo. Luật bảo vệ môi trường năm 2014 đã có một chương về bảo vệ môi trường biển và hải đảo (từ Điều 49 đến Điều 51).

** Một số quy định cụ thể:*

Một trong những quy định pháp luật có liên quan trực tiếp đến bảo vệ môi trường biển là *tiêu chuẩn môi trường (nay gọi là Quy chuẩn kĩ thuật môi trường)*. Ở Việt Nam, từ năm 1995, Bộ tiêu chuẩn môi trường chung liên quan đến môi trường biển đã được ban hành trong quyết định của Bộ trưởng Bộ khoa học công nghệ và môi trường số 229/QĐ/TDC ngày 25/3/1995, trong đó có cả các tiêu chuẩn về yêu cầu chung bảo vệ nước mặt và nước ngầm khỏi ô nhiễm do dầu và các sản phẩm của dầu... Các tiêu chuẩn này bao gồm hai loại chính là tiêu chuẩn về chất lượng nước và tiêu chuẩn thải. Nghị định số 48/2000/NĐ-CP ngày 12/9/2000 quy định chi tiết việc thi hành Luật dầu khí sửa đổi đã có quy định: "*Tổ chức, cá nhân khi tiến hành hoạt động dầu khí phải áp dụng các tiêu chuẩn Việt Nam về an toàn, môi trường, kĩ thuật và công nghệ có liên quan... Trong trường hợp chưa có tiêu chuẩn Việt Nam, các tổ chức cá nhân tiến hành hoạt động dầu khí được áp dụng các điều ước quốc tế mà Việt Nam là một bên tham gia hoặc kí kết*". Ban hành quy định này, Chính phủ Việt Nam buộc các tổ

449

chức cá nhân muốn tiến hành hoạt động dầu khí cần phải tuân thủ một trong số các quy định về tiêu chuẩn môi trường, giữ gìn và bảo vệ môi trường biển trước các hoạt động có nguy cơ gây hại cho môi trường.

Như tất cả các quốc gia nằm trên bờ biển Đông khác, Việt Nam có nghĩa vụ hợp tác ngăn ngừa và hạn chế mọi nguồn ô nhiễm ở biển Đông. Việt Nam đã hoà nhập thành công với nhận thức chung của thế giới về bảo vệ môi trường biển. Tính phù hợp giữa các quy phạm pháp luật môi trường Việt Nam với các quy định trong các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển ngày càng rõ nét. Việt Nam thừa nhận tính ưu tiên của các quy định trong các công ước quốc tế về môi trường mà Chính phủ Việt Nam kí kết và tham gia trước các quy định của pháp luật quốc gia trong giải quyết các tranh chấp cụ thể về bảo vệ môi trường biển. Trong đó, nổi bật là một số nội dung cơ bản như:

- Triển khai mạnh mẽ công tác điều tra cơ bản biển và thềm lục địa;

- Chống việc huỷ hoại các hệ sinh thái tự nhiên, nhất là các hệ sinh thái cửa sông, ven biển;

- Ngăn chặn ô nhiễm không khí, nước, đất ảnh hưởng đến tài nguyên biển do các nguyên nhân sinh hoạt và sản xuất;

- Coi phòng ngừa và ngăn chặn ô nhiễm môi trường biển là nguyên tắc chủ đạo trong bảo vệ tài nguyên biển, kết hợp xử lí ô nhiễm với cải thiện môi trường biển và bảo tồn thiên nhiên.

Đặc biệt, vấn đề bồi thường thiệt hại do ô nhiễm dầu và bảo hiểm cũng được đề cập theo pháp luật Việt Nam nhằm thực thi các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển. Theo nguyên tắc "Người gây ô nhiễm phải trả tiền", bên gây ô nhiễm môi trường biển, gây thiệt hại cho các tổ chức cá nhân khác phải có trách nhiệm bồi thường thiệt hại. Mặc dù ô nhiễm do dầu chiếm một tỉ

chức cá nhân muốn tiến hành hoạt động dầu khí cần phải tuân thủ một trong số các quy định về tiêu chuẩn môi trường, giữ gìn và bảo vệ môi trường biển trước các hoạt động có nguy cơ gây hại cho môi trường.

Như tất cả các quốc gia nằm trên bờ biển Đông khác, Việt Nam có nghĩa vụ hợp tác ngăn ngừa và hạn chế mọi nguồn ô nhiễm ở biển Đông. Việt Nam đã hoà nhập thành công với nhận thức chung của thế giới về bảo vệ môi trường biển. Tính phù hợp giữa các quy phạm pháp luật môi trường Việt Nam với các quy định trong các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển ngày càng rõ nét. Việt Nam thừa nhận tính ưu tiên của các quy định trong các công ước quốc tế về môi trường mà Chính phủ Việt Nam kí kết và tham gia trước các quy định của pháp luật quốc gia trong giải quyết các tranh chấp cụ thể về bảo vệ môi trường biển. Trong đó, nổi bật là một số nội dung cơ bản như:

- Triển khai mạnh mẽ công tác điều tra cơ bản biển và thềm lục địa;

- Chống việc huỷ hoại các hệ sinh thái tự nhiên, nhất là các hệ sinh thái cửa sông, ven biển;

- Ngăn chặn ô nhiễm không khí, nước, đất ảnh hưởng đến tài nguyên biển do các nguyên nhân sinh hoạt và sản xuất;

- Coi phòng ngừa và ngăn chặn ô nhiễm môi trường biển là nguyên tắc chủ đạo trong bảo vệ tài nguyên biển, kết hợp xử lí ô nhiễm với cải thiện môi trường biển và bảo tồn thiên nhiên.

Đặc biệt, vấn đề bồi thường thiệt hại do ô nhiễm dầu và bảo hiểm cũng được đề cập theo pháp luật Việt Nam nhằm thực thi các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển. Theo nguyên tắc "Người gây ô nhiễm phải trả tiền", bên gây ô nhiễm môi trường biển, gây thiệt hại cho các tổ chức cá nhân khác phải có trách nhiệm bồi thường thiệt hại. Mặc dù ô nhiễm do dầu chiếm một tỉ

450

lệ không lớn trong số các nguồn gây ô nhiễm biển nhưng do tính chất độc hại cao, khả năng tự phân huỷ thấp, tính chất nghiêm trọng của sự cố lớn nên Việt Nam rất chú trọng đến việc hạn chế, ngăn ngừa và xử lí khắc phục hậu quả của loại ô nhiễm đặc thù này. Trong xử lí các hậu quả tràn dầu, việc trang trải các chi phí làm sạch và bồi thường thiệt hại chiếm một tài lực lớn. Để tổ chức giải quyết vấn đề này một cách hợp lí, bảo đảm quyền lợi của người bị hại đồng thời tạo điều kiện giúp đỡ cho bên gây thiệt hại, pháp luật thường yêu cầu các tổ chức cá nhân có các hoạt động có khả năng gây ô nhiễm môi trường biển phải mua bảo hiểm. Họ cũng có thể đóng góp xây dựng Quỹ dự phòng cho các sự cố môi trường, ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường biển.

Bên cạnh đó, liên quan đến bảo hiểm trách nhiệm dân sự tàu thuyền, để bảo đảm bồi thường đủ và kịp thời cho bên bị hại, các tàu thuyền chở dầu, chế phẩm từ dầu hoặc các chất nguy hiểm và độc hại đều phải có bảo hiểm trách nhiệm dân sự. Bộ luật hàng hải quy định nghĩa vụ các chủ tàu phải mua bảo hiểm hàng hải. Hợp đồng bảo hiểm hàng hải có thể áp dụng cho các chi phí tổn thất chung, các hiểm hoạ có thể gây ra tổn thất cho đối tượng bảo hiểm hàng hải trên toàn bộ hành trình vận chuyển. Bên cạnh việc mua bảo hiểm, các chủ tàu có thể lập "Quỹ bồi thường" để thoả mãn các khiếu nại trong trường hợp số tiền bồi thường vượt quá mức giới hạn trách nhiệm dân sự do luật định.

Theo Quy chế bảo vệ môi trường trong việc tìm kiếm, thăm dò, phát triển mỏ, khai thác, tàng trữ, vận chuyển, chế biến dầu khí và các hoạt động có liên quan ngày 10/4/1998 quy định tổ chức cá nhân tiến hành hoạt động dầu khí khi gây ra suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường, sự cố môi trường, ngoài việc chịu phạt, phải có trách nhiệm bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật Việt Nam. Họ phải trả các chi phí làm sạch môi trường, khắc phục sự cố môi trường cho bất kì tổ chức cá nhân nào đã

lệ không lớn trong số các nguồn gây ô nhiễm biển nhưng do tính chất độc hại cao, khả năng tự phân huỷ thấp, tính chất nghiêm trọng của sự cố lớn nên Việt Nam rất chú trọng đến việc hạn chế, ngăn ngừa và xử lí khắc phục hậu quả của loại ô nhiễm đặc thù này. Trong xử lí các hậu quả tràn dầu, việc trang trải các chi phí làm sạch và bồi thường thiệt hại chiếm một tài lực lớn. Để tổ chức giải quyết vấn đề này một cách hợp lí, bảo đảm quyền lợi của người bị hại đồng thời tạo điều kiện giúp đỡ cho bên gây thiệt hại, pháp luật thường yêu cầu các tổ chức cá nhân có các hoạt động có khả năng gây ô nhiễm môi trường biển phải mua bảo hiểm. Họ cũng có thể đóng góp xây dựng Quỹ dự phòng cho các sự cố môi trường, ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường biển.

Bên cạnh đó, liên quan đến bảo hiểm trách nhiệm dân sự tàu thuyền, để bảo đảm bồi thường đủ và kịp thời cho bên bị hại, các tàu thuyền chở dầu, chế phẩm từ dầu hoặc các chất nguy hiểm và độc hại đều phải có bảo hiểm trách nhiệm dân sự. Bộ luật hàng hải quy định nghĩa vụ các chủ tàu phải mua bảo hiểm hàng hải. Hợp đồng bảo hiểm hàng hải có thể áp dụng cho các chi phí tổn thất chung, các hiểm hoạ có thể gây ra tổn thất cho đối tượng bảo hiểm hàng hải trên toàn bộ hành trình vận chuyển. Bên cạnh việc mua bảo hiểm, các chủ tàu có thể lập "Quỹ bồi thường" để thoả mãn các khiếu nại trong trường hợp số tiền bồi thường vượt quá mức giới hạn trách nhiệm dân sự do luật định.

Theo Quy chế bảo vệ môi trường trong việc tìm kiếm, thăm dò, phát triển mỏ, khai thác, tàng trữ, vận chuyển, chế biến dầu khí và các hoạt động có liên quan ngày 10/4/1998 quy định tổ chức cá nhân tiến hành hoạt động dầu khí khi gây ra suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường, sự cố môi trường, ngoài việc chịu phạt, phải có trách nhiệm bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật Việt Nam. Họ phải trả các chi phí làm sạch môi trường, khắc phục sự cố môi trường cho bất kì tổ chức cá nhân nào đã

451

thực hiện công việc khắc phục và làm sạch đó. Họ cũng phải thực hiện đền bù kịp thời cho các tổ chức cá nhân về những thiệt hại do ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường và các sự cố môi trường biển do mình gây ra và về chi phí đã bỏ ra để khôi phục môi trường biển đó.

Ngoài ra, pháp luật Việt Nam còn có các quy định cụ thể về việc phân công trách nhiệm ứng phó sự cố tràn dầu, tràn hoá chất gây ô nhiễm môi trường biển; về việc tổ chức ngăn ngừa, khắc phục sự cố tràn dầu, tràn hoá chất độc hại làm bẩn biển và đòi bồi thường ô nhiễm nhằm thực thi các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển.

3.2.2. Một số chủ thể có thẩm quyền trong việc tổ chức thực hiện các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển

Ngoài các cơ quan có thẩm quyền chung như Chính phủ và uỷ ban nhân dân nhằm thực thi các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển còn có các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn. Các cơ quan này không được lập ra để chuyên về bảo vệ môi trường biển mà nó thực hiện các chức năng quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường nói chung, trong đó có bảo vệ môi trường biển. Có thể kể đến một số cơ quan có thẩm quyền chuyên môn cụ thể sau đây:

- Bộ tài nguyên và môi trường: Thực hiện chức năng quản lí nhà nước về tài nguyên đất, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, môi trường, khí tượng thủy văn, đo đạc và bản đồ trong phạm vi cả nước.

Để thực hiện nhiệm vụ của mình, Bộ tài nguyên và môi trường đã thành lập và quy định chức năng nhiệm vụ cho ba đơn vị liên quan tới bảo vệ môi trường nói chung và bảo vệ môi trường biển nói riêng là Tổng cục bảo vệ môi trường, Vụ môi trường và Vụ thẩm định và đánh giá tác động môi trường, đặc biệt là Tổng cục biển và hải đảo.

thực hiện công việc khắc phục và làm sạch đó. Họ cũng phải thực hiện đền bù kịp thời cho các tổ chức cá nhân về những thiệt hại do ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường và các sự cố môi trường biển do mình gây ra và về chi phí đã bỏ ra để khôi phục môi trường biển đó.

Ngoài ra, pháp luật Việt Nam còn có các quy định cụ thể về việc phân công trách nhiệm ứng phó sự cố tràn dầu, tràn hoá chất gây ô nhiễm môi trường biển; về việc tổ chức ngăn ngừa, khắc phục sự cố tràn dầu, tràn hoá chất độc hại làm bẩn biển và đòi bồi thường ô nhiễm nhằm thực thi các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển.

3.2.2. Một số chủ thể có thẩm quyền trong việc tổ chức thực hiện các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển

Ngoài các cơ quan có thẩm quyền chung như Chính phủ và uỷ ban nhân dân nhằm thực thi các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển còn có các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn. Các cơ quan này không được lập ra để chuyên về bảo vệ môi trường biển mà nó thực hiện các chức năng quản lí nhà nước về bảo vệ môi trường nói chung, trong đó có bảo vệ môi trường biển. Có thể kể đến một số cơ quan có thẩm quyền chuyên môn cụ thể sau đây:

- Bộ tài nguyên và môi trường: Thực hiện chức năng quản lí nhà nước về tài nguyên đất, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, môi trường, khí tượng thủy văn, đo đạc và bản đồ trong phạm vi cả nước.

Để thực hiện nhiệm vụ của mình, Bộ tài nguyên và môi trường đã thành lập và quy định chức năng nhiệm vụ cho ba đơn vị liên quan tới bảo vệ môi trường nói chung và bảo vệ môi trường biển nói riêng là Tổng cục bảo vệ môi trường, Vụ môi trường và Vụ thẩm định và đánh giá tác động môi trường, đặc biệt là Tổng cục biển và hải đảo.

452

Tổng cục biển và hải đảo: Chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ của Tổng cục biển và hải đảo được quy định tại Quyết định số 116/2008/QĐ-TTg ngày 27/8/2008 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Tổng cục biển và hải đảo Việt Nam trực thuộc Bộ tài nguyên và môi trường.

- Tại các địa phương, sở tài nguyên và môi trường là cơ quan chức năng ở địa phương, giúp uỷ ban nhân dân tỉnh điều phối thống nhất các hoạt động liên quan đến tài nguyên và môi trường nói chung, đến việc bảo vệ môi trường biển nói riêng đồng thời sở cũng trực thuộc sự chỉ đạo chuyên môn của Bộ tài nguyên và môi trường.

- Bên cạnh Bộ tài nguyên và môi trường, các bộ, ngành chính có hoạt động sử dụng biển và liên quan đến bảo vệ môi trường biển là: Bộ quốc phòng (Bộ tư lệnh hải quân, bộ đội biên phòng và cảnh sát biển), Bộ ngoại giao, Bộ công an, Bộ giao thông vận tải, Bộ công thương, Bộ xây dựng, Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ kế hoạch và đầu tư, Bộ tài chính (Tổng cục hải quan), Bộ bưu chính viễn thông...

- Một số các cơ quan liên quan khác: Nhằm bảo vệ tài nguyên biển và môi trường biển cũng như nhằm thực thi các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển, Việt Nam còn có một số các tiểu ban, ban chỉ đạo và uỷ ban khác như sau:

+ Tiểu ban nghiên cứu thềm lục địa Việt Nam: Được thành lập theo Quyết định số 205/CT ngày 28/5/1984, Tiểu ban nghiên cứu thềm lục địa Việt Nam có chức năng giúp Hội đồng Bộ trưởng (khi đó) chỉ đạo thống nhất việc phân định ranh giới các vùng biển và thềm lục địa, tạo điều kiện thuận lợi cho việc nghiên cứu và khai thác nguồn tài nguyên biển và thềm lục địa, phục vụ cho phát triển kinh tế, mở rộng sự hợp tác quốc tế trong các lĩnh vực có liên quan đến biển và đại dương. Tiểu ban nghiên cứu thềm lục địa Việt Nam đã có những bước đi đầu tiên trong việc

Tổng cục biển và hải đảo: Chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ của Tổng cục biển và hải đảo được quy định tại Quyết định số 116/2008/QĐ-TTg ngày 27/8/2008 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Tổng cục biển và hải đảo Việt Nam trực thuộc Bộ tài nguyên và môi trường.

- Tại các địa phương, sở tài nguyên và môi trường là cơ quan chức năng ở địa phương, giúp uỷ ban nhân dân tỉnh điều phối thống nhất các hoạt động liên quan đến tài nguyên và môi trường nói chung, đến việc bảo vệ môi trường biển nói riêng đồng thời sở cũng trực thuộc sự chỉ đạo chuyên môn của Bộ tài nguyên và môi trường.

- Bên cạnh Bộ tài nguyên và môi trường, các bộ, ngành chính có hoạt động sử dụng biển và liên quan đến bảo vệ môi trường biển là: Bộ quốc phòng (Bộ tư lệnh hải quân, bộ đội biên phòng và cảnh sát biển), Bộ ngoại giao, Bộ công an, Bộ giao thông vận tải, Bộ công thương, Bộ xây dựng, Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ kế hoạch và đầu tư, Bộ tài chính (Tổng cục hải quan), Bộ bưu chính viễn thông...

- Một số các cơ quan liên quan khác: Nhằm bảo vệ tài nguyên biển và môi trường biển cũng như nhằm thực thi các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển, Việt Nam còn có một số các tiểu ban, ban chỉ đạo và uỷ ban khác như sau:

+ Tiểu ban nghiên cứu thềm lục địa Việt Nam: Được thành lập theo Quyết định số 205/CT ngày 28/5/1984, Tiểu ban nghiên cứu thềm lục địa Việt Nam có chức năng giúp Hội đồng Bộ trưởng (khi đó) chỉ đạo thống nhất việc phân định ranh giới các vùng biển và thềm lục địa, tạo điều kiện thuận lợi cho việc nghiên cứu và khai thác nguồn tài nguyên biển và thềm lục địa, phục vụ cho phát triển kinh tế, mở rộng sự hợp tác quốc tế trong các lĩnh vực có liên quan đến biển và đại dương. Tiểu ban nghiên cứu thềm lục địa Việt Nam đã có những bước đi đầu tiên trong việc

453

vận động xây dựng Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu.

+ Ban chỉ đạo nhà nước về biển Đông và hải đảo: được thành lập theo Quyết định số 398/TTg ngày 5/8/1993, Ban chỉ đạo nhà nước về biển Đông và hải đảo có chức năng giúp Chính phủ hoạch định chiến lược quốc gia trên biển, nghiên cứu đề xuất các quy hoạch, kế hoạch, chính sách và các biện pháp nhằm chỉ đạo đẩy mạnh phát triển kinh tế biển đi đôi với bảo vệ tài nguyên và môi trường sinh thái biển và hải đảo.

Tại một số địa phương, để giúp uỷ ban nhân dân tỉnh chỉ đạo công tác quản lí biển, Ban chỉ đạo biển - đảo địa phương được thành lập nhằm thực hiện các nhiệm vụ của Ban chỉ đạo nhà nước về biển Đông và hải đảo tại địa phương. Một trong những chức năng quan trọng của Ban chỉ đạo biển - đảo địa phương là phối hợp hoạt động của các ngành trong việc bảo vệ tài nguyên môi trường biển và sử dụng biển bền vững trong phạm vi địa phương.

Mô hình này là cơ chế tạm thời, đang trong quá trình hoàn thiện, còn ở hình thức kiêm nhiệm, thiếu chuyên môn hoá, công việc chồng chéo trong khi khu vực quản lí rộng, mức độ công việc phức tạp, nặng nề. Đây được coi là bước đi thử nghiệm đầu tiên trong việc hình thành một tổ chức hành chính đủ mạnh điều hành giải quyết các vấn đề tổng thể của phát triển biển, trong đó có bảo vệ môi trường biển và phát triển bền vững.

+ Uỷ ban quốc gia về tìm kiếm cứu nạn trên không và trên biển: Đây là một tổ chức liên ngành khác trên biển được thành lập theo Quyết định số 780/TTg ngày 23/10/1996. Uỷ ban chịu trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức thực hiện việc tìm kiếm - cứu nạn người và phương tiện (tàu bay, tàu thuyền, thiết bị dầu khí) bị lâm nạn trên không, trên biển và vùng trách nhiệm tiếp giáp giữa Việt Nam với các nước; theo dõi, kiểm tra và đôn đốc các bộ ngành, địa phương thực hiện các quy định của nhà nước và của Uỷ ban trong việc tìm kiếm - cứu nạn và đặc biệt là giải quyết các hậu quả

vận động xây dựng Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu.

+ Ban chỉ đạo nhà nước về biển Đông và hải đảo: được thành lập theo Quyết định số 398/TTg ngày 5/8/1993, Ban chỉ đạo nhà nước về biển Đông và hải đảo có chức năng giúp Chính phủ hoạch định chiến lược quốc gia trên biển, nghiên cứu đề xuất các quy hoạch, kế hoạch, chính sách và các biện pháp nhằm chỉ đạo đẩy mạnh phát triển kinh tế biển đi đôi với bảo vệ tài nguyên và môi trường sinh thái biển và hải đảo.

Tại một số địa phương, để giúp uỷ ban nhân dân tỉnh chỉ đạo công tác quản lí biển, Ban chỉ đạo biển - đảo địa phương được thành lập nhằm thực hiện các nhiệm vụ của Ban chỉ đạo nhà nước về biển Đông và hải đảo tại địa phương. Một trong những chức năng quan trọng của Ban chỉ đạo biển - đảo địa phương là phối hợp hoạt động của các ngành trong việc bảo vệ tài nguyên môi trường biển và sử dụng biển bền vững trong phạm vi địa phương.

Mô hình này là cơ chế tạm thời, đang trong quá trình hoàn thiện, còn ở hình thức kiêm nhiệm, thiếu chuyên môn hoá, công việc chồng chéo trong khi khu vực quản lí rộng, mức độ công việc phức tạp, nặng nề. Đây được coi là bước đi thử nghiệm đầu tiên trong việc hình thành một tổ chức hành chính đủ mạnh điều hành giải quyết các vấn đề tổng thể của phát triển biển, trong đó có bảo vệ môi trường biển và phát triển bền vững.

+ Uỷ ban quốc gia về tìm kiếm cứu nạn trên không và trên biển: Đây là một tổ chức liên ngành khác trên biển được thành lập theo Quyết định số 780/TTg ngày 23/10/1996. Uỷ ban chịu trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức thực hiện việc tìm kiếm - cứu nạn người và phương tiện (tàu bay, tàu thuyền, thiết bị dầu khí) bị lâm nạn trên không, trên biển và vùng trách nhiệm tiếp giáp giữa Việt Nam với các nước; theo dõi, kiểm tra và đôn đốc các bộ ngành, địa phương thực hiện các quy định của nhà nước và của Uỷ ban trong việc tìm kiếm - cứu nạn và đặc biệt là giải quyết các hậu quả

454

tai nạn trên không và trên biển. Chức năng quan trọng của Uỷ ban là phối hợp các hành động của các bộ ngành, các địa phương nhằm ngăn ngừa, hạn chế đến mức thấp nhất tai nạn xảy ra, giải quyết hậu quả các vụ tai nạn theo pháp luật và các quy định hiện hành. Với chức năng này, Uỷ ban là cơ quan xây dựng Kế hoạch quốc gia phòng chống sự cố tràn dầu và là bên điều phối chính chống sự cố tràn dầu nhằm bảo vệ môi trường biển.

3.3. Thực thi nghĩa vụ cơ bản của Việt Nam theo Công ước kiểm soát vận chuyển chất thải nguy hại xuyên biên giới và việc tiêu huỷ chúng

Kiểm soát có hiệu quả hoạt động sản sinh, vận chuyển (bao gồm cả vận chuyển xuyên biên giới), lưu giữ và xử lí chất thải là một trong những mục tiêu của pháp luật môi trường của mỗi quốc gia, trong đó có Việt Nam. Từ trước khi tham gia Công ước Basel (13/3/1995), Việt Nam đã xây dựng những quy định về quản lí chất thải trong hệ thống các văn bản pháp luật môi trường như, Luật bảo vệ môi trường năm 2014. Mặc dù vậy, các quy định này phù hợp với tinh thần và nội dung của Công ước Basel. Từ khi trở thành thành viên của Công ước Basel, Việt Nam thực hiện triển khai những hoạt động khác nhau nhằm thực thi các nghĩa vụ của mình như sau:

- Với khoản 9 Điều 7 Luật bảo vệ môi trường năm 2014, Việt Nam nghiêm cấm xuất khẩu, nhập khẩu các chất thải dưới mọi hình thức song tại Điều 76 Luật này quy định Thủ tướng Chính phủ có quyền ban hành danh mục các loại phế liệu, được phép nhập vào Việt Nam làm nguyên liệu. Trong trường hợp nhập khẩu phế liệu, theo quy định của Công ước Basel, tổ chức, cá nhân (Việt Nam) không cho phép nhập khẩu phế thải từ các quốc gia không tham gia Công ước. Khi nhập khẩu, tổ chức, cá nhân phải chứng minh được quá trình sử dụng không ảnh hưởng tới môi trường, phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép và phải có các biện pháp giảm ảnh hưởng tới môi trường trong vận

tai nạn trên không và trên biển. Chức năng quan trọng của Uỷ ban là phối hợp các hành động của các bộ ngành, các địa phương nhằm ngăn ngừa, hạn chế đến mức thấp nhất tai nạn xảy ra, giải quyết hậu quả các vụ tai nạn theo pháp luật và các quy định hiện hành. Với chức năng này, Uỷ ban là cơ quan xây dựng Kế hoạch quốc gia phòng chống sự cố tràn dầu và là bên điều phối chính chống sự cố tràn dầu nhằm bảo vệ môi trường biển.

3.3. Thực thi nghĩa vụ cơ bản của Việt Nam theo Công ước kiểm soát vận chuyển chất thải nguy hại xuyên biên giới và việc tiêu huỷ chúng

Kiểm soát có hiệu quả hoạt động sản sinh, vận chuyển (bao gồm cả vận chuyển xuyên biên giới), lưu giữ và xử lí chất thải là một trong những mục tiêu của pháp luật môi trường của mỗi quốc gia, trong đó có Việt Nam. Từ trước khi tham gia Công ước Basel (13/3/1995), Việt Nam đã xây dựng những quy định về quản lí chất thải trong hệ thống các văn bản pháp luật môi trường như, Luật bảo vệ môi trường năm 2014. Mặc dù vậy, các quy định này phù hợp với tinh thần và nội dung của Công ước Basel. Từ khi trở thành thành viên của Công ước Basel, Việt Nam thực hiện triển khai những hoạt động khác nhau nhằm thực thi các nghĩa vụ của mình như sau:

- Với khoản 9 Điều 7 Luật bảo vệ môi trường năm 2014, Việt Nam nghiêm cấm xuất khẩu, nhập khẩu các chất thải dưới mọi hình thức song tại Điều 76 Luật này quy định Thủ tướng Chính phủ có quyền ban hành danh mục các loại phế liệu, được phép nhập vào Việt Nam làm nguyên liệu. Trong trường hợp nhập khẩu phế liệu, theo quy định của Công ước Basel, tổ chức, cá nhân (Việt Nam) không cho phép nhập khẩu phế thải từ các quốc gia không tham gia Công ước. Khi nhập khẩu, tổ chức, cá nhân phải chứng minh được quá trình sử dụng không ảnh hưởng tới môi trường, phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép và phải có các biện pháp giảm ảnh hưởng tới môi trường trong vận

455

chuyển như: đóng gói, dán nhãn và phải có giấy tờ kèm theo.[1]

- Sau khi tham gia Công ước, Việt Nam đã xây dựng các quy định nhằm quản lí có hiệu quả chất thải. Ngoài những quy định trong Luật bảo vệ môi trường năm 1993, Luật bảo vệ môi trường năm 2005, Luật bảo vệ môi trường năm 2014, nội dung quản lí chất thải còn được quy định cụ thể trong các văn bản hướng dẫn thi hành. Trách nhiệm của tổ chức, cá nhân sản sinh ra chất thải, lưu giữ, vận chuyển, xử lí chất thải và trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc giám sát các hoạt này được quy định tương đối rõ ràng trong văn bản pháp luật này.

Để thực hiện các nghĩa vụ theo quy định của Công ước Basel, ngoài việc ban hành các văn bản pháp luật về quản lí chất thải, Việt Nam còn triển khai đầu tư xây dựng cơ sở vật chất cho hoạt động quản lí chất thải, xây dựng các cơ sở xử lí chất thải, đào tạo cán bộ chuyên môn nghiệp vụ, nghiên cứu khoa học phục vụ cho công tác quản lí chất thải.

- Việc phối hợp kiểm soát chặt chẽ (kể cả trong nước và quốc tế) hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu chất thải là công việc khó khăn và phức tạp. Tuy nhiên, hoạt động kiểm soát mà Việt Nam thực hiện tương đối tốt.

- Cục môi trường thuộc Bộ khoa học, công nghệ và môi trường (nay là Tổng cục môi trường thuộc Bộ tài nguyên và môi trường) đảm nhiệm chức năng cơ quan có thẩm quyền Việt Nam của Công ước Basel và là điểm đầu mối thực hiện Công ước Basel ở Việt Nam. Trong thời gian qua, cơ quan này thường xuyên trao

---

(1). Mặc dù Việt Nam đã xây dựng đầy đủ hệ thống cơ quan kiểm soát hoạt động nhập khẩu phế liệu (cơ quan hải quan, bộ đội biên phòng, cơ quan tài nguyên và môi trường) với chức năng quyền hạn cụ thể nhưng, theo các phương tiện thông tin đại chúng (Báo thanh niên, Báo tiền phong, Báo lao động), thời gian gần đây phế thải có chứa chất thải độc hại cũng như chất thải độc hại được nhập ồ ạt vào Việt Nam, cả hợp pháp và bất hợp pháp mỗi ngày hàng nghìn tấn.

chuyển như: đóng gói, dán nhãn và phải có giấy tờ kèm theo.[1]

- Sau khi tham gia Công ước, Việt Nam đã xây dựng các quy định nhằm quản lí có hiệu quả chất thải. Ngoài những quy định trong Luật bảo vệ môi trường năm 1993, Luật bảo vệ môi trường năm 2005, Luật bảo vệ môi trường năm 2014, nội dung quản lí chất thải còn được quy định cụ thể trong các văn bản hướng dẫn thi hành. Trách nhiệm của tổ chức, cá nhân sản sinh ra chất thải, lưu giữ, vận chuyển, xử lí chất thải và trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc giám sát các hoạt này được quy định tương đối rõ ràng trong văn bản pháp luật này.

Để thực hiện các nghĩa vụ theo quy định của Công ước Basel, ngoài việc ban hành các văn bản pháp luật về quản lí chất thải, Việt Nam còn triển khai đầu tư xây dựng cơ sở vật chất cho hoạt động quản lí chất thải, xây dựng các cơ sở xử lí chất thải, đào tạo cán bộ chuyên môn nghiệp vụ, nghiên cứu khoa học phục vụ cho công tác quản lí chất thải.

- Việc phối hợp kiểm soát chặt chẽ (kể cả trong nước và quốc tế) hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu chất thải là công việc khó khăn và phức tạp. Tuy nhiên, hoạt động kiểm soát mà Việt Nam thực hiện tương đối tốt.

- Cục môi trường thuộc Bộ khoa học, công nghệ và môi trường (nay là Tổng cục môi trường thuộc Bộ tài nguyên và môi trường) đảm nhiệm chức năng cơ quan có thẩm quyền Việt Nam của Công ước Basel và là điểm đầu mối thực hiện Công ước Basel ở Việt Nam. Trong thời gian qua, cơ quan này thường xuyên trao

(1). Mặc dù Việt Nam đã xây dựng đầy đủ hệ thống cơ quan kiểm soát hoạt động nhập khẩu phế liệu (cơ quan hải quan, bộ đội biên phòng, cơ quan tài nguyên và môi trường) với chức năng quyền hạn cụ thể nhưng, theo các phương tiện thông tin đại chúng (Báo thanh niên, Báo tiền phong, Báo lao động), thời gian gần đây phế thải có chứa chất thải độc hại cũng như chất thải độc hại được nhập ồ ạt vào Việt Nam, cả hợp pháp và bất hợp pháp mỗi ngày hàng nghìn tấn.

456

đổi thông tin, văn bản với Ban thư kí Công ước về các lĩnh vực xây dựng các văn bản pháp luật nhằm thực hiện Công ước ví dụ như Nghị định thư về trách nhiệm và bồi thường, Hướng dẫn kĩ thuật về xử lí các chất thải y tế, các hướng dẫn kĩ thuật xử lí các loại chất thải có nguồn gốc dầu mỏ, chất thải chứa PCB, chất thải là ắc quy, chì, axít, chất thải lốp ô tô, chất thải từ phá dỡ tàu biển.

Hàng năm, trong nguồn ngân sách được cấp, Cục môi trường trước đây, nay là Tổng cục môi trường dành một khoản kinh phí cho việc đóng niên liễm Công ước, tham gia các cuộc họp hàng năm của Công ước. Hàng năm Cục bảo vệ môi trường đều cử cán bộ tham gia các cuộc họp của các nhóm công tác về pháp lí và kĩ thuật của Công ước nhằm tham gia xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật và hướng dẫn kĩ thuật, trao đổi chia sẻ thông tin, kinh nghiệm thực hiện Công ước. Việt Nam, thông qua hoạt động của cơ quan có thẩm quyền Việt Nam đã thực hiện nghiêm túc chế độ thông báo tin tức theo quy định của Công ước.[1]

- Việc xác định trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự trong pháp luật Việt Nam đối với hành vi xuất khẩu, nhập khẩu chất thải bất hợp pháp là phù hợp với quy định của Công ước. Trách nhiệm hành chính áp dụng đối với tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm các quy định về quản lí chất thải, về xuất khẩu, nhập khẩu chất thải được quy định tại Nghị định số của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 quy định về xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực môi trường. Trách nhiệm hình sự áp dụng đối với những hành vi vi phạm gây hậu quả nghiêm trọng của cá nhân (Điều 182, 182a, 182b, 185 Bộ luật hình sự năm 1999, sửa đổi, bổ sung năm 2009).

---

(1).Xem: Cục môi trường, Bộ khoa học, công nghệ và môi trường, Báo cáo tổng hợp đề tài khoa học cấp bộ: Nghiên cứu tổng quan các điều ước quốc tế về môi trường mà Việt Nam kí kết, tham gia và tổ chức thực hiện, Hà Nội tháng 12/2002, tr. 60, 61.

đổi thông tin, văn bản với Ban thư kí Công ước về các lĩnh vực xây dựng các văn bản pháp luật nhằm thực hiện Công ước ví dụ như Nghị định thư về trách nhiệm và bồi thường, Hướng dẫn kĩ thuật về xử lí các chất thải y tế, các hướng dẫn kĩ thuật xử lí các loại chất thải có nguồn gốc dầu mỏ, chất thải chứa PCB, chất thải là ắc quy, chì, axít, chất thải lốp ô tô, chất thải từ phá dỡ tàu biển.

Hàng năm, trong nguồn ngân sách được cấp, Cục môi trường trước đây, nay là Tổng cục môi trường dành một khoản kinh phí cho việc đóng niên liễm Công ước, tham gia các cuộc họp hàng năm của Công ước. Hàng năm Cục bảo vệ môi trường đều cử cán bộ tham gia các cuộc họp của các nhóm công tác về pháp lí và kĩ thuật của Công ước nhằm tham gia xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật và hướng dẫn kĩ thuật, trao đổi chia sẻ thông tin, kinh nghiệm thực hiện Công ước. Việt Nam, thông qua hoạt động của cơ quan có thẩm quyền Việt Nam đã thực hiện nghiêm túc chế độ thông báo tin tức theo quy định của Công ước.[1]

- Việc xác định trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự trong pháp luật Việt Nam đối với hành vi xuất khẩu, nhập khẩu chất thải bất hợp pháp là phù hợp với quy định của Công ước. Trách nhiệm hành chính áp dụng đối với tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm các quy định về quản lí chất thải, về xuất khẩu, nhập khẩu chất thải được quy định tại Nghị định số của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 quy định về xử lí vi phạm hành chính trong lĩnh vực môi trường. Trách nhiệm hình sự áp dụng đối với những hành vi vi phạm gây hậu quả nghiêm trọng của cá nhân (Điều 182, 182a, 182b, 185 Bộ luật hình sự năm 1999, sửa đổi, bổ sung năm 2009).

(1).Xem: Cục môi trường, Bộ khoa học, công nghệ và môi trường, Báo cáo tổng hợp đề tài khoa học cấp bộ: Nghiên cứu tổng quan các điều ước quốc tế về môi trường mà Việt Nam kí kết, tham gia và tổ chức thực hiện, Hà Nội tháng 12/2002, tr. 60, 61.

457

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP
ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Cho biết lí do xuất hiện các công ước quốc tế về kiểm soát ô nhiễm môi trường.

2. Xác định nghĩa vụ chủ yếu của Việt nam với tư cách là thành viên của các công ước quốc tế về kiểm soát ô nhiễm môi trường.

3. Đánh giá mức độ tương thích giữa các quy định của pháp luật môi trường Việt Nam với nội dung của các công ước về kiểm soát ô nhiễm môi trường.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP
ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Cho biết lí do xuất hiện các công ước quốc tế về kiểm soát ô nhiễm môi trường.

2. Xác định nghĩa vụ chủ yếu của Việt nam với tư cách là thành viên của các công ước quốc tế về kiểm soát ô nhiễm môi trường.

3. Đánh giá mức độ tương thích giữa các quy định của pháp luật môi trường Việt Nam với nội dung của các công ước về kiểm soát ô nhiễm môi trường.

458

CHƯƠNG XV

THỰC THI CÁC ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ VỀ ĐA DẠNG SINH HỌC VÀ BẢO TỒN THIÊN NHIÊN Ở VIỆT NAM

I. TỔNG QUAN CÁC ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ VỀ ĐA DẠNG SINH HỌC VÀ BẢO TỒN THIÊN NHIÊN

1.1. Bối cảnh hình thành và phát triển

Sự ra đời và phát triển của cuộc cách mạng khoa học và công nghệ đã mang lại cho nhân loại những biến đổi sâu sắc, kinh tế hàng hoá và dịch vụ được thúc đẩy mạnh mẽ; sự lưu chuyển các dòng vốn, tự do hoá thương mại, đầu tư, chuyển giao công nghệ, truyền bá thông tin, tri thức, kĩ năng và giao lưu văn hoá cũng như sự hợp tác trong các vấn đề mang tính toán cầu khác... đã được toàn cầu hoá và trở thành xu thế chung lớn nhất của thời đại.

Xu thế toàn cầu hoá đã đặt ra cho các quốc gia yêu cầu cấp thiết là phải hợp tác, phối hợp cùng bảo vệ môi trường. Bởi vì, các thành tố của môi trường như nước ngọt, biển, không khí... đều không có biên giới. Bất cứ sự tác động lớn nào lên môi trường đều có nguy cơ gây ra sự tác động vượt khỏi biên giới của quốc gia hay lãnh thổ và mong muốn khắc phục hay ngăn chặn tác hại của nó chỉ có thể dựa trên nỗ lực của các quốc gia hay nói rộng hơn là của toàn thế giới. *Ví dụ,* như vấn đề sa mạc hoá, sự suy giảm tầng ôzôn, cháy rừng... Để đạt được sự hợp tác,

CHƯƠNG XV
THỰC THI CÁC ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ VỀ ĐA DẠNG SINH HỌC VÀ BẢO TỒN THIÊN NHIÊN Ở VIỆT NAM
I. TỔNG QUAN CÁC ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ VỀ ĐA DẠNG SINH HỌC VÀ BẢO TỒN THIÊN NHIÊN
1.1. Bối cảnh hình thành và phát triển
Sự ra đời và phát triển của cuộc cách mạng khoa học và công nghệ đã mang lại cho nhân loại những biến đổi sâu sắc, kinh tế hàng hoá và dịch vụ được thúc đẩy mạnh mẽ; sự lưu chuyển các dòng vốn, tự do hoá thương mại, đầu tư, chuyển giao công nghệ, truyền bá thông tin, tri thức, kĩ năng và giao lưu văn hoá cũng như sự hợp tác trong các vấn đề mang tính toán cầu khác... đã được toàn cầu hoá và trở thành xu thế chung lớn nhất của thời đại.
Xu thế toàn cầu hoá đã đặt ra cho các quốc gia yêu cầu cấp thiết là phải hợp tác, phối hợp cùng bảo vệ môi trường. Bởi vì, các thành tố của môi trường như nước ngọt, biển, không khí... đều không có biên giới. Bất cứ sự tác động lớn nào lên môi trường đều có nguy cơ gây ra sự tác động vượt khỏi biên giới của quốc gia hay lãnh thổ và mong muốn khắc phục hay ngăn chặn tác hại của nó chỉ có thể dựa trên nỗ lực của các quốc gia hay nói rộng hơn là của toàn thế giới. Ví dụ, như vấn đề sa mạc hoá, sự suy giảm tầng ôzôn, cháy rừng... Để đạt được sự hợp tác,
459

phối hợp đó phải trên cơ sở pháp lí nhất định, đó là các điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường.

Trong lĩnh vực bảo vệ đa dạng sinh học và bảo tồn thiên nhiên đến nay đã có điều ước được cộng đồng quốc tế thông qua, trong đó có 5 công ước chính sau:

- Công ước về đa dạng sinh học (gọi tắt là Công ước CBD);

- Công ước Ramsar về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế, đặc biệt như là nơi cư trú của loài chim nước (gọi tắt là Công ước Ramsar);

- Công ước về buôn bán quốc tế các loài động thực vật hoang dã bị nguy cấp (gọi tắt là Công ước CITES);

- Công ước về bảo vệ di sản văn hoá và thiên nhiên thế giới (Công ước di sản văn hoá thế giới hay còn gọi là Công ước Paris);

- Công ước Bonn 1979 về bảo tồn di cư của những loài động vật hoang dã (gọi tắt là Công ước Bonn).

Việt Nam là một trong 25 nước có giá trị đa dạng sinh học thuộc loại cao nhất trên thế giới với các hệ sinh thái đặc thù cùng nhiều giống, loài đặc hữu có giá trị khoa học và kinh tế cao và nhiều nguồn gen quý hiếm do có vị trí địa lí đặc biệt nằm trong khu vực khí hậu nhiệt đới gió mùa. Đánh giá cao tầm quan trọng của công tác phối hợp toàn cầu trong nỗ lực bảo vệ đa dạng sinh học và bảo tồn thiên nhiên, Việt Nam đã tham gia 4 công ước quốc tế[1] và đã đạt được những thành công nhất định trong việc thực hiện, góp phần trong việc bảo vệ đa dạng sinh học và bảo tồn thiên nhiên.

(1). Trừ Công ước Bonn 1979 về bảo tồn di cư của những loài động vật hoang dã (gọi tắt là Công ước Bonn).

phối hợp đó phải trên cơ sở pháp lí nhất định, đó là các điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường.

Trong lĩnh vực bảo vệ đa dạng sinh học và bảo tồn thiên nhiên đến nay đã có điều ước được cộng đồng quốc tế thông qua, trong đó có 5 công ước chính sau:

- Công ước về đa dạng sinh học (gọi tắt là Công ước CBD);

- Công ước Ramsar về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế, đặc biệt như là nơi cư trú của loài chim nước (gọi tắt là Công ước Ramsar);

- Công ước về buôn bán quốc tế các loài động thực vật hoang dã bị nguy cấp (gọi tắt là Công ước CITES);

- Công ước về bảo vệ di sản văn hoá và thiên nhiên thế giới (Công ước di sản văn hoá thế giới hay còn gọi là Công ước Paris);

- Công ước Bonn 1979 về bảo tồn di cư của những loài động vật hoang dã (gọi tắt là Công ước Bonn).

Việt Nam là một trong 25 nước có giá trị đa dạng sinh học thuộc loại cao nhất trên thế giới với các hệ sinh thái đặc thù cùng nhiều giống, loài đặc hữu có giá trị khoa học và kinh tế cao và nhiều nguồn gen quý hiếm do có vị trí địa lí đặc biệt nằm trong khu vực khí hậu nhiệt đới gió mùa. Đánh giá cao tầm quan trọng của công tác phối hợp toàn cầu trong nỗ lực bảo vệ đa dạng sinh học và bảo tồn thiên nhiên, Việt Nam đã tham gia 4 công ước quốc tế[1] và đã đạt được những thành công nhất định trong việc thực hiện, góp phần trong việc bảo vệ đa dạng sinh học và bảo tồn thiên nhiên.

(1). Trừ Công ước Bonn 1979 về bảo tồn di cư của những loài động vật hoang dã (gọi tắt là Công ước Bonn).

460

Theo khái niệm được đưa ra tại Công ước về đa dạng sinh học[1] thì đa dạng sinh học là sự phong phú của mọi cơ thể sống có từ tất cả các nguồn trong hệ sinh thái trên cạn, ở biển và các hệ sinh thái dưới nước khác và mọi tổ hợp sinh thái mà chúng tạo thành; đa dạng sinh học bao gồm sự đa dạng loài (đa dạng di truyền hay còn gọi là đa dạng gen), giữa các loài (đa dạng loài) và các hệ sinh thái (đa dạng hệ sinh thái).

Phù hợp với pháp luật quốc tế, đa dạng sinh học được quy định tại Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2005 là sự phong phú về nguồn gen, về giống, loài sinh vật và hệ sinh thái trong tự nhiên. Theo đó, đa dạng sinh học được xem xét theo 3 mức độ. Cụ thể:

- Đa dạng sinh học ở cấp loài bao gồm toàn bộ các sinh vật sống trên trái dất, từ vi khuẩn đến các loài thực, động vật và các loài nấm.

- Ở cấp quần thể đa dạng sinh học bao gồm sự khác biệt về gen giữa các loài, khác biệt về gen giữa các quần thể sống cách li nhau về địa lí cũng như khác biệt giữa các cá thể cùng chung sống trong một quần thể.

- Đa dạng sinh học còn bao gồm cả sự khác biệt giữa các quần xã mà trong đó các loài sinh sống và các hệ sinh thái, nơi mà các loài cũng như các quần xã sinh vật tồn tại và cả sự khác biệt của các mối tương tác giữa chúng với nhau.

Đa dạng sinh học là cơ sở của sự sống, sự thịnh vượng và bền vững của loài người cũng như của trái đất nói chung. Tuy nhiên, con người đã và dang khai thác nguồn tài nguyên này một cách

(1). Công ước đa dạng sinh học ngày 5/6/1992 và có hiệu lực ngày 29/12/1993. Việt Nam phê chuẩn Công ước về đa dạng sinh học ngày 16/11/1994.

Theo khái niệm được đưa ra tại Công ước về đa dạng sinh học[1] thì đa dạng sinh học là sự phong phú của mọi cơ thể sống có từ tất cả các nguồn trong hệ sinh thái trên cạn, ở biển và các hệ sinh thái dưới nước khác và mọi tổ hợp sinh thái mà chúng tạo thành; đa dạng sinh học bao gồm sự đa dạng loài (đa dạng di truyền hay còn gọi là đa dạng gen), giữa các loài (đa dạng loài) và các hệ sinh thái (đa dạng hệ sinh thái).

Phù hợp với pháp luật quốc tế, đa dạng sinh học được quy định tại Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2005 là sự phong phú về nguồn gen, về giống, loài sinh vật và hệ sinh thái trong tự nhiên. Theo đó, đa dạng sinh học được xem xét theo 3 mức độ. Cụ thể:

- Đa dạng sinh học ở cấp loài bao gồm toàn bộ các sinh vật sống trên trái dất, từ vi khuẩn đến các loài thực, động vật và các loài nấm.

- Ở cấp quần thể đa dạng sinh học bao gồm sự khác biệt về gen giữa các loài, khác biệt về gen giữa các quần thể sống cách li nhau về địa lí cũng như khác biệt giữa các cá thể cùng chung sống trong một quần thể.

- Đa dạng sinh học còn bao gồm cả sự khác biệt giữa các quần xã mà trong đó các loài sinh sống và các hệ sinh thái, nơi mà các loài cũng như các quần xã sinh vật tồn tại và cả sự khác biệt của các mối tương tác giữa chúng với nhau.

Đa dạng sinh học là cơ sở của sự sống, sự thịnh vượng và bền vững của loài người cũng như của trái đất nói chung. Tuy nhiên, con người đã và dang khai thác nguồn tài nguyên này một cách

(1). Công ước đa dạng sinh học ngày 5/6/1992 và có hiệu lực ngày 29/12/1993. Việt Nam phê chuẩn Công ước về đa dạng sinh học ngày 16/11/1994.

461

quá mức dẫn tới sự suy thoái các hệ sinh thái, làm nghèo kiệt nguồn đa dạng sinh học, thậm chí hủy diệt nguồn tài nguyên quý giá dó để đáp ứng cho nhu cầu ngày càng tăng của mình. Bảo vệ môi trường, bảo tồn đa dạng sinh học phục vụ cho cuộc sống là trách nhiệm của mọi người và dã trở thành những vấn đề nóng bỏng trong xã hội, tác động trực tiếp đến từng cá nhân cũng như toàn thể cộng đồng loài người trên khắp hành tinh. Những vấn đề môi trường, bảo tồn đa dạng sinh học vừa có tính Nhà nước, vừa mang tính xã hội cao. Việc giải quyết những vấn dề bảo vệ môi trường, bảo tồn đa dạng sinh học hiện nay cũng như mai sau phụ thuộc vào trình độ nhận thức của những người hoạch định chính sách, cũng như phụ thuộc vào trình độ dân trí, thái dộ và hành vi của mọi tầng lớp trong xã hội.

1.2. Giới thiệu về một số điều ước về đa dạng sinh học và bảo tồn thiên nhiên mà Việt Nam đã kí kết, tham gia

1.2.1. Công ước về đa dạng sinh học - CBD

Công ước về da dạng sinh học là một hiệp ước khung được thông qua tại Rio de Janero, Brazin trong khuôn khổ Hội nghị thượng đỉnh về môi trường và phát triển bền vững và có hiệu lực từ ngày 29/12/1993. Tính đến nay đã có khoảng 170 quốc gia là thành viên của Công ước này. Việt Nam đã chính thức gia nhập Công ước vào ngày 16/11/1994 và Chính phủ đã giao cho Bộ tài nguyên và môi trường là cơ quan giúp Chính phủ đầu mối tổ chức thực hiện Công ước này.

Công ước gồm 42 diều khoản và 2 phụ lục, trong đó, xác định rõ các mục tiêu, việc sử dụng các điều khoản, nguyên tắc, phạm vi quyền hạn, hợp tác giữa các quốc gia trong bảo vệ da dạng sinh học.

quá mức dẫn tới sự suy thoái các hệ sinh thái, làm nghèo kiệt nguồn đa dạng sinh học, thậm chí hủy diệt nguồn tài nguyên quý giá dó để đáp ứng cho nhu cầu ngày càng tăng của mình. Bảo vệ môi trường, bảo tồn đa dạng sinh học phục vụ cho cuộc sống là trách nhiệm của mọi người và dã trở thành những vấn đề nóng bỏng trong xã hội, tác động trực tiếp đến từng cá nhân cũng như toàn thể cộng đồng loài người trên khắp hành tinh. Những vấn đề môi trường, bảo tồn đa dạng sinh học vừa có tính Nhà nước, vừa mang tính xã hội cao. Việc giải quyết những vấn dề bảo vệ môi trường, bảo tồn đa dạng sinh học hiện nay cũng như mai sau phụ thuộc vào trình độ nhận thức của những người hoạch định chính sách, cũng như phụ thuộc vào trình độ dân trí, thái dộ và hành vi của mọi tầng lớp trong xã hội.

1.2. Giới thiệu về một số điều ước về đa dạng sinh học và bảo tồn thiên nhiên mà Việt Nam đã kí kết, tham gia

1.2.1. Công ước về đa dạng sinh học - CBD

Công ước về da dạng sinh học là một hiệp ước khung được thông qua tại Rio de Janero, Brazin trong khuôn khổ Hội nghị thượng đỉnh về môi trường và phát triển bền vững và có hiệu lực từ ngày 29/12/1993. Tính đến nay đã có khoảng 170 quốc gia là thành viên của Công ước này. Việt Nam đã chính thức gia nhập Công ước vào ngày 16/11/1994 và Chính phủ đã giao cho Bộ tài nguyên và môi trường là cơ quan giúp Chính phủ đầu mối tổ chức thực hiện Công ước này.

Công ước gồm 42 diều khoản và 2 phụ lục, trong đó, xác định rõ các mục tiêu, việc sử dụng các điều khoản, nguyên tắc, phạm vi quyền hạn, hợp tác giữa các quốc gia trong bảo vệ da dạng sinh học.

462

Mục tiêu chính của Công ước là: (1) Bảo tồn đa dạng sinh học; (2) Sử dụng bền vững các thành phần của đa dạng sinh học; (3) Chia sẻ công bằng và bình đẳng các lợi ích thu được từ việc sử dụng tài nguyên sinh học.

Nội dung cơ bản của Công ước tập trung vào các lĩnh vực:

- Bảo tồn đa dạng sinh học và sử dụng bền vững nguồn tài nguyên đa dạng sinh học.

- Chủ quyền đối với tài nguyên sinh học và trách nhiệm quốc tế hợp tác quốc tế về bảo tồn đa dạng sinh học;

- Nhập nội các nguồn gen, chuyển giao công nghệ sinh học và quyền sở hữu trí tuệ.

Ngoài ra, Công ước cũng đã quy định rõ về các biện pháp khuyến khích, về nghiên cứu và đào tạo; về giáo dục và nhận thức về hợp tác khoa học và kĩ thuật cũng như về các nguồn và cơ chế tài chính... trong việc bảo vệ đa dạng sinh học trên phạm vi toàn cầu.

1.2.2. Công ước về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế, đặc biệt như là nơi cư trú của loài chim nước - Công ước Ramsar

Công ước về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế, đặc biệt như là nơi cư trú của loài chim nước (Công ước Ramsar) được thông qua tại Ramsar (Ran) ngày 2/2/1971 và có hiệu lực ngày 21/12/1975. Đến 7/10/1997 đã có 103 quốc gia là thành viên của Công ước, trong đó có Việt Nam.

Mục đích chủ yếu của Công ước về các vùng đất ngập nước là bảo tồn và sử dụng một cách hiểu biết các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng cho sự cư trú của loài chim nước.

Mục tiêu chính của Công ước là: (1) Bảo tồn đa dạng sinh học; (2) Sử dụng bền vững các thành phần của đa dạng sinh học; (3) Chia sẻ công bằng và bình đẳng các lợi ích thu được từ việc sử dụng tài nguyên sinh học.

Nội dung cơ bản của Công ước tập trung vào các lĩnh vực:

- Bảo tồn đa dạng sinh học và sử dụng bền vững nguồn tài nguyên đa dạng sinh học.

- Chủ quyền đối với tài nguyên sinh học và trách nhiệm quốc tế hợp tác quốc tế về bảo tồn đa dạng sinh học;

- Nhập nội các nguồn gen, chuyển giao công nghệ sinh học và quyền sở hữu trí tuệ.

Ngoài ra, Công ước cũng đã quy định rõ về các biện pháp khuyến khích, về nghiên cứu và đào tạo; về giáo dục và nhận thức về hợp tác khoa học và kĩ thuật cũng như về các nguồn và cơ chế tài chính... trong việc bảo vệ đa dạng sinh học trên phạm vi toàn cầu.

1.2.2. Công ước về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế, đặc biệt như là nơi cư trú của loài chim nước - Công ước Ramsar

Công ước về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế, đặc biệt như là nơi cư trú của loài chim nước (Công ước Ramsar) được thông qua tại Ramsar (Ran) ngày 2/2/1971 và có hiệu lực ngày 21/12/1975. Đến 7/10/1997 đã có 103 quốc gia là thành viên của Công ước, trong đó có Việt Nam.

Mục đích chủ yếu của Công ước về các vùng đất ngập nước là bảo tồn và sử dụng một cách hiểu biết các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng cho sự cư trú của loài chim nước.

463

Theo quy định của Công ước, có các loại đất ngập nước chủ yếu được công nhận là:

- Biển (các vùng đất ngập nước ven biển bao gồm các bãi đá san hô ngầm và các đảo đá ven bờ);

- Cửa sông (các đồng bằng, môi trường lầy, rừng đước ngập nước);

- Hồ (các vùng đất ngập nước gắn với các hồ;

- Sông (các vùng đất ngập nước dọc sông, suối).

1.2.3. Công ước về buôn bán quốc tế các loài động thực vật hoang dã bị nguy cấp - Công ước CITES

Để bảo vệ thiên nhiên nói chung và bảo vệ động, thực vật hoang dã khỏi bị tuyệt chủng, đứng trước việc buôn bán các loài động, thực vật hoang dã ngày một gia tăng trên thế giới, năm 1973 tại Washington DC, USA các nước trên thế giới đã trao đổi đi đến thông qua Công ước về buôn bán quốc tế các loài động thực vật hoang dã nguy cấp (Convention on international trade in dangerous species of wild fauna and flora), viết tắt là CITES. Công ước này có hiệu lực từ ngày 1 tháng 7 năm 1975. Cho đến nay đã có 175 quốc gia và vùng lãnh thổ tham gia công ước này trong đó có Việt Nam.

Công ước quản lí buôn bán quốc tế các loài động thực vật bị nguy cấp, Công ước chỉ đơn thuần quản lí việc buôn bán những loài này; nó không cấm việc săn bắn. Công ước cũng không điều chỉnh việc phá hoại nơi cư trú. Các công ước khác mới đây là Công ước đa dạng sinh học, quy định các vấn đề này.

Những nước thành viên tham gia Công ước thực hiện việc cấm buôn bán quốc tế các loài có nguy cơ tuyệt chủng trong một danh sách đã được thoả thuận, điều phối và giám sát buôn bán các

Theo quy định của Công ước, có các loại đất ngập nước chủ yếu được công nhận là:

- Biển (các vùng đất ngập nước ven biển bao gồm các bãi đá san hô ngầm và các đảo đá ven bờ);

- Cửa sông (các đồng bằng, môi trường lầy, rừng đước ngập nước);

- Hồ (các vùng đất ngập nước gắn với các hồ;

- Sông (các vùng đất ngập nước dọc sông, suối).

1.2.3. Công ước về buôn bán quốc tế các loài động thực vật hoang dã bị nguy cấp - Công ước CITES

Để bảo vệ thiên nhiên nói chung và bảo vệ động, thực vật hoang dã khỏi bị tuyệt chủng, đứng trước việc buôn bán các loài động, thực vật hoang dã ngày một gia tăng trên thế giới, năm 1973 tại Washington DC, USA các nước trên thế giới đã trao đổi đi đến thông qua Công ước về buôn bán quốc tế các loài động thực vật hoang dã nguy cấp (Convention on international trade in dangerous species of wild fauna and flora), viết tắt là CITES. Công ước này có hiệu lực từ ngày 1 tháng 7 năm 1975. Cho đến nay đã có 175 quốc gia và vùng lãnh thổ tham gia công ước này trong đó có Việt Nam.

Công ước quản lí buôn bán quốc tế các loài động thực vật bị nguy cấp, Công ước chỉ đơn thuần quản lí việc buôn bán những loài này; nó không cấm việc săn bắn. Công ước cũng không điều chỉnh việc phá hoại nơi cư trú. Các công ước khác mới đây là Công ước đa dạng sinh học, quy định các vấn đề này.

Những nước thành viên tham gia Công ước thực hiện việc cấm buôn bán quốc tế các loài có nguy cơ tuyệt chủng trong một danh sách đã được thoả thuận, điều phối và giám sát buôn bán các

464

loài khác nếu cho buôn bán tự do sẽ trở thành các loài có nguy cơ tuyệt chủng. Biện pháp mà Công ước CITES vận dụng để thực hiện nhiệm vụ trên bằng cách lập danh sách các loài động thực vật hoang dã theo 3 phụ lục khác nhau:

Phụ lục 1: Danh sách các loài có nguy cơ bị tuyệt chủng, do đó cấm buôn bán và trao đổi có tính chất thương mại giữa các nước trên thế giới. Việc trao đổi các loài được ghi trong Phụ lục 1 của Công ước CITES chỉ được phép cho các mục đích không mang tính thương mại và được quản lí thông qua hệ thống giấy phép xuất khẩu hoặc nhập khẩu cho mục đích phi thương mại.

Phụ lục 2: Danh sách các loài có thể trở thành những loài có nguy cơ bị tuyệt chủng do buôn bán quốc tế quá mức, không được kiểm soát và điều chỉnh kịp thời. Các loài ghi trong Phụ lục 2 này được phép buôn bán quốc tế nhưng phải được quản lí, kiểm soát của các nước thành viên thông qua hệ thống cấp phép xuất khẩu hoặc nhập khẩu.

Phụ lục 3: Danh sách các loài được các nước thành viên sử dụng để kiểm soát các loài động vật, thực vật hoang dã của nước mình mà chưa đưa vào trong Phụ lục 1 và Phụ lục 2.

Các loài động thực vật ghi trong phụ lục 1, 2 của CITES có thể được bổ sung hoặc chuyển dịch do thoả thuận giữa các nước thành viên tại Hội nghị toàn thể các nước thành viên họp 2 năm 1 lần hoặc bằng cách bỏ phiếu qua bưu điện trong thời gian giữa các cuộc họp.

1.3. Một số điều ước có liên quan khác

Ngoài các điều ước kể trên, Việt Nam còn tham gia các diễn đàn, tổ chức khu vực và tiểu khu vực, đặc biệt là các điều ước trong khuôn khổ của ASEAN, trong đó có các điều ước liên quan

loài khác nếu cho buôn bán tự do sẽ trở thành các loài có nguy cơ tuyệt chủng. Biện pháp mà Công ước CITES vận dụng để thực hiện nhiệm vụ trên bằng cách lập danh sách các loài động thực vật hoang dã theo 3 phụ lục khác nhau:

Phụ lục 1: Danh sách các loài có nguy cơ bị tuyệt chủng, do đó cấm buôn bán và trao đổi có tính chất thương mại giữa các nước trên thế giới. Việc trao đổi các loài được ghi trong Phụ lục 1 của Công ước CITES chỉ được phép cho các mục đích không mang tính thương mại và được quản lí thông qua hệ thống giấy phép xuất khẩu hoặc nhập khẩu cho mục đích phi thương mại.

Phụ lục 2: Danh sách các loài có thể trở thành những loài có nguy cơ bị tuyệt chủng do buôn bán quốc tế quá mức, không được kiểm soát và điều chỉnh kịp thời. Các loài ghi trong Phụ lục 2 này được phép buôn bán quốc tế nhưng phải được quản lí, kiểm soát của các nước thành viên thông qua hệ thống cấp phép xuất khẩu hoặc nhập khẩu.

Phụ lục 3: Danh sách các loài được các nước thành viên sử dụng để kiểm soát các loài động vật, thực vật hoang dã của nước mình mà chưa đưa vào trong Phụ lục 1 và Phụ lục 2.

Các loài động thực vật ghi trong phụ lục 1, 2 của CITES có thể được bổ sung hoặc chuyển dịch do thoả thuận giữa các nước thành viên tại Hội nghị toàn thể các nước thành viên họp 2 năm 1 lần hoặc bằng cách bỏ phiếu qua bưu điện trong thời gian giữa các cuộc họp.

1.3. Một số điều ước có liên quan khác

Ngoài các điều ước kể trên, Việt Nam còn tham gia các diễn đàn, tổ chức khu vực và tiểu khu vực, đặc biệt là các điều ước trong khuôn khổ của ASEAN, trong đó có các điều ước liên quan

465

đến bảo vệ môi trường nói chung, bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học nói riêng, đó là:

- Tuyên bố Manila về môi trường khu vực ASEAN (năm 1981);

- Tuyên bố Bangkok về môi trường (năm 1984);

- Tuyên bố của ASEAN về các vườn quốc gia và khu bảo tồn (Bangkok, năm 1984, sửa đổi năm 2004);

- Hiệp định về bảo tồn thiên nhiên và tài nguyên thiên nhiên (Kuala Lumpur, năm 1985);

- Nghị quyết Jakarta (năm 1987);

- Thoả thuận Kuala Lumpur về môi trường và phát triển (năm 1990);

- Nghị quyết Singapore về môi trường và phát triển (năm 1992);

- Hiệp dịnh ASEAN về chống ô nhiễm khói mù xuyên biên giới (năm 2002);

- Chương trình hành động Hà Nội năm 1998: Đây là chương trình đầu tiên được đưa ra để thực hiện các mục tiêu của "Tầm nhìn 2020" được thông qua tại Hội nghị cấp cao ASEAN tại Hà Nội năm 1998, với mục tiêu bảo đảm một ASEAN phồn thịnh, xanh và sạch. Các nội dung cụ thể về môi trường trong chương trình này là: Gắn kết các vấn đề môi trường với quá trình phát triển kinh tế - xã hội của các quốc gia thành viên; củng cố và nâng cao năng lực thể chế thực hiện Agenda 21 trong khu vực, bảo vệ đa dạng sinh học, sử dụng hợp lí tài nguyên nước, khuyến khích chuyển giao công nghệ môi trường, tăng cường các nỗ lực khu vực nhằm giải quyết các vấn đề biến đổi khí hậu... Đồng thời, trong khuôn khổ hợp tác về môi trường của khối ASEAN, Việt Nam còn tham gia các thể chế khác như Hội nghị bộ trưởng môi

đến bảo vệ môi trường nói chung, bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học nói riêng, đó là:

- Tuyên bố Manila về môi trường khu vực ASEAN (năm 1981);

- Tuyên bố Bangkok về môi trường (năm 1984);

- Tuyên bố của ASEAN về các vườn quốc gia và khu bảo tồn (Bangkok, năm 1984, sửa đổi năm 2004);

- Hiệp định về bảo tồn thiên nhiên và tài nguyên thiên nhiên (Kuala Lumpur, năm 1985);

- Nghị quyết Jakarta (năm 1987);

- Thoả thuận Kuala Lumpur về môi trường và phát triển (năm 1990);

- Nghị quyết Singapore về môi trường và phát triển (năm 1992);

- Hiệp dịnh ASEAN về chống ô nhiễm khói mù xuyên biên giới (năm 2002);

- Chương trình hành động Hà Nội năm 1998: Đây là chương trình đầu tiên được đưa ra để thực hiện các mục tiêu của "Tầm nhìn 2020" được thông qua tại Hội nghị cấp cao ASEAN tại Hà Nội năm 1998, với mục tiêu bảo đảm một ASEAN phồn thịnh, xanh và sạch. Các nội dung cụ thể về môi trường trong chương trình này là: Gắn kết các vấn đề môi trường với quá trình phát triển kinh tế - xã hội của các quốc gia thành viên; củng cố và nâng cao năng lực thể chế thực hiện Agenda 21 trong khu vực, bảo vệ đa dạng sinh học, sử dụng hợp lí tài nguyên nước, khuyến khích chuyển giao công nghệ môi trường, tăng cường các nỗ lực khu vực nhằm giải quyết các vấn đề biến đổi khí hậu... Đồng thời, trong khuôn khổ hợp tác về môi trường của khối ASEAN, Việt Nam còn tham gia các thể chế khác như Hội nghị bộ trưởng môi

466

trường các nước ASEAN (AMME), Tổ chức các quan chức cao cấp về môi trường (ASOEN) và các nhóm công tác của ASOEN về các lĩnh vực sau: Các hiệp định và công ước môi trường đa phương, môi trường biển và vùng ven bờ, bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học, phát triển thành phố bền vững, quản lí tổng hợp tài nguyên nước và nhóm đặc nhiệm ASEAN về khói mù (HTTF). Việt Nam cũng là thành viên của Trung tâm bảo tồn đa dạng sinh học ASEAN (ARCBC) đặt tại Philippine.

Ngoài ra, Việt Nam cũng tích cực tham gia vào các dự án, thể chế quốc tế khác về đa dạng sinh học như Ban tư vấn khoa học và kĩ thuật của Công ước đa dạng sinh học, Dự án khu vực về ngăn ngừa xu hướng suy thoái môi trường ở biển Đông và vịnh Thái Lan (SCS), Chương trình bảo tồn đa dạng sinh học các vùng đất ngập nước hạ lưu sông Mêkông, Diễn đàn đa dạng học Việt-Lào-Campuchia, Diễn đàn hổ toàn cầu (GTF)...

II. THỰC THI CÁC NGHĨA VỤ PHÁT SINH TỪ CÁC ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ MÀ VIỆT NAM ĐÃ KÍ KẾT HOẶC THAM GIA

Việc kí kết các điều ước trên là thể hiện về mặt pháp lí chính sách mở cửa của Việt Nam. Các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã kí kết tạo ra một khuôn khổ pháp lí quốc tế quan trọng cho sự hợp tác giữa Việt Nam và các nước khác trên thế giới đồng thời khẳng định cam kết của Chính phủ Việt Nam trong việc hội nhập quốc tế trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

2.1. Thực thi Công ước đa dạng sinh học ở Việt Nam (Công ước CBD)

2.1.1. Nghĩa vụ của Việt Nam khi tham gia Công ước

Khi tham gia Công ước CBD, Việt Nam cũng như các nước

trường các nước ASEAN (AMME), Tổ chức các quan chức cao cấp về môi trường (ASOEN) và các nhóm công tác của ASOEN về các lĩnh vực sau: Các hiệp định và công ước môi trường đa phương, môi trường biển và vùng ven bờ, bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học, phát triển thành phố bền vững, quản lí tổng hợp tài nguyên nước và nhóm đặc nhiệm ASEAN về khói mù (HTTF). Việt Nam cũng là thành viên của Trung tâm bảo tồn đa dạng sinh học ASEAN (ARCBC) đặt tại Philippine.

Ngoài ra, Việt Nam cũng tích cực tham gia vào các dự án, thể chế quốc tế khác về đa dạng sinh học như Ban tư vấn khoa học và kĩ thuật của Công ước đa dạng sinh học, Dự án khu vực về ngăn ngừa xu hướng suy thoái môi trường ở biển Đông và vịnh Thái Lan (SCS), Chương trình bảo tồn đa dạng sinh học các vùng đất ngập nước hạ lưu sông Mêkông, Diễn đàn đa dạng học Việt-Lào-Campuchia, Diễn đàn hổ toàn cầu (GTF)...

II. THỰC THI CÁC NGHĨA VỤ PHÁT SINH TỪ CÁC ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ MÀ VIỆT NAM ĐÃ KÍ KẾT HOẶC THAM GIA

Việc kí kết các điều ước trên là thể hiện về mặt pháp lí chính sách mở cửa của Việt Nam. Các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã kí kết tạo ra một khuôn khổ pháp lí quốc tế quan trọng cho sự hợp tác giữa Việt Nam và các nước khác trên thế giới đồng thời khẳng định cam kết của Chính phủ Việt Nam trong việc hội nhập quốc tế trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

2.1. Thực thi Công ước đa dạng sinh học ở Việt Nam (Công ước CBD)

2.1.1. Nghĩa vụ của Việt Nam khi tham gia Công ước

Khi tham gia Công ước CBD, Việt Nam cũng như các nước

467

thành viên khác cam kết thực hiện Công ước với nguyên tắc cơ bản là: Các quốc gia, phù hợp với Hiến chương Liên hợp quốc và các nguyên tắc luật pháp quốc tế có toàn quyền khai thác các tài nguyên của họ theo các chính sách mà họ đề ra; và có trách nhiệm bảo đảm rằng các hoạt động trong phạm vi thẩm quyền hay kiểm soát của họ không làm phương hại đến môi trường của các quốc gia khác hoặc các khu vực không thuộc thẩm quyền quốc gia.

Công ước cũng xác định một cách cụ thể về phạm vi và nội dung bảo vệ đa dạng sinh học của các nước thành viên. Theo đó, các nước thành viên trên cơ sở phù hợp với khả năng và các điều kiện của mình sẽ: (i) Triển khai chiến lược, kế hoạch hoặc chương trình bảo vệ và sử dụng bền vững đa dạng sinh học hoặc điều chỉnh lại các chiến lược, kế hoạch hoặc chương trình hiện hành cho phù hợp với mục đích này sao cho chúng phản ánh được các biện pháp trình bày trong Công ước này thích hợp với từng bên. (ii) Hợp nhất tối đa và thích đáng yêu cầu về bảo vệ và sử dụng bền vững đa dạng sinh học vào các kế hoạch, chương trình và chính sách ngành hoặc liên ngành phù hợp.

Để triển khai các cam kết này, các nước thành viên sẽ:

- Thành lập hệ thống các khu bảo tồn hoặc các khu cần áp dụng các biện pháp đặc biệt để bảo vệ đa dạng sinh học.

- ở những nơi cần thiết, xây dựng các nguyên tắc chỉ đạo việc lựa chọn, thành lập và quản lí các khu bảo tồn hoặc các khu cần áp dụng các biện pháp đặc biệt để bảo vệ đa dạng sinh học.

- Điều tiết và quản lí nhằm bảo đảm sự an toàn đa dạng sinh học dù chúng ở trong hay ngoài phạm vi của các khu bảo tồn.

- Thúc đẩy các công việc bảo vệ hệ sinh thái, các môi trường sống tự nhiên và công việc duy trì một số lượng quần cư đủ để các loài có thể tự tồn tại trong môi trường tự nhiên.

thành viên khác cam kết thực hiện Công ước với nguyên tắc cơ bản là: Các quốc gia, phù hợp với Hiến chương Liên hợp quốc và các nguyên tắc luật pháp quốc tế có toàn quyền khai thác các tài nguyên của họ theo các chính sách mà họ đề ra; và có trách nhiệm bảo đảm rằng các hoạt động trong phạm vi thẩm quyền hay kiểm soát của họ không làm phương hại đến môi trường của các quốc gia khác hoặc các khu vực không thuộc thẩm quyền quốc gia.

Công ước cũng xác định một cách cụ thể về phạm vi và nội dung bảo vệ đa dạng sinh học của các nước thành viên. Theo đó, các nước thành viên trên cơ sở phù hợp với khả năng và các điều kiện của mình sẽ: (i) Triển khai chiến lược, kế hoạch hoặc chương trình bảo vệ và sử dụng bền vững đa dạng sinh học hoặc điều chỉnh lại các chiến lược, kế hoạch hoặc chương trình hiện hành cho phù hợp với mục đích này sao cho chúng phản ánh được các biện pháp trình bày trong Công ước này thích hợp với từng bên. (ii) Hợp nhất tối đa và thích đáng yêu cầu về bảo vệ và sử dụng bền vững đa dạng sinh học vào các kế hoạch, chương trình và chính sách ngành hoặc liên ngành phù hợp.

Để triển khai các cam kết này, các nước thành viên sẽ:

- Thành lập hệ thống các khu bảo tồn hoặc các khu cần áp dụng các biện pháp đặc biệt để bảo vệ đa dạng sinh học.

- ở những nơi cần thiết, xây dựng các nguyên tắc chỉ đạo việc lựa chọn, thành lập và quản lí các khu bảo tồn hoặc các khu cần áp dụng các biện pháp đặc biệt để bảo vệ đa dạng sinh học.

- Điều tiết và quản lí nhằm bảo đảm sự an toàn đa dạng sinh học dù chúng ở trong hay ngoài phạm vi của các khu bảo tồn.

- Thúc đẩy các công việc bảo vệ hệ sinh thái, các môi trường sống tự nhiên và công việc duy trì một số lượng quần cư đủ để các loài có thể tự tồn tại trong môi trường tự nhiên.

468

- Thúc đẩy sự phát triển mạnh mẽ và lâu dài về mặt môi trường các khu vực liền kề với các khu bảo tồn nhằm bảo vệ tốt hơn các khu vực này.

- Khôi phục và phục hồi các hệ sinh thái đã bị suy thoái và xúc tiến khôi phục lại các loài đang bị đe doạ.

- Ngăn chặn việc đưa vào lưu hành, kiểm soát hoặc tiêu diệt triệt để các loài lạ đe doạ tới các hệ sinh thái, môi trường sống tự nhiên hoặc các loài.

- Hỗ trợ chuẩn bị các điều kiện cần thiết cho sự tương hợp giữa sử dụng và bảo vệ đa dạng sinh học hiện tại và sử dụng bền vững các bộ phận hợp thành của đa dạng sinh học...

- Thực hiện các biện pháp phục hồi và khôi phục các loài đang bị đe doạ và tái nhập chúng trở lại vào môi trường sống tự nhiên của chúng theo các điều kiện thích hợp...

2.1.2. Về cơ cấu tổ chức

Nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ, ngành và uỷ ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương bước đầu đã được xác định:

- Bộ tài nguyên và môi trường là cơ quan đầu mối tổ chức thực hiện Công ước CBD, Công ước Ramsar ở Việt Nam; chịu trách nhiệm chính trong việc xây dựng khuôn khổ chính sách, pháp luật có liên quan và điều phối thực hiện Kế hoạch hành động về đa dạng sinh học của Việt Nam.

- Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn chịu trách nhiệm quản lí hệ thống rừng đặc dụng quốc gia, bảo vệ động vật hoang dã và là cơ quan đầu mối Công ước CITES của Việt Nam. Bên cạnh đó, việc quản lí các nguồn lợi thuỷ sản, biển, các hệ sinh thái ven bờ và nước ngọt, phát triển hệ thống các khu bảo tồn

- Thúc đẩy sự phát triển mạnh mẽ và lâu dài về mặt môi trường các khu vực liền kề với các khu bảo tồn nhằm bảo vệ tốt hơn các khu vực này.

- Khôi phục và phục hồi các hệ sinh thái đã bị suy thoái và xúc tiến khôi phục lại các loài đang bị đe doạ.

- Ngăn chặn việc đưa vào lưu hành, kiểm soát hoặc tiêu diệt triệt để các loài lạ đe doạ tới các hệ sinh thái, môi trường sống tự nhiên hoặc các loài.

- Hỗ trợ chuẩn bị các điều kiện cần thiết cho sự tương hợp giữa sử dụng và bảo vệ đa dạng sinh học hiện tại và sử dụng bền vững các bộ phận hợp thành của đa dạng sinh học...

- Thực hiện các biện pháp phục hồi và khôi phục các loài đang bị đe doạ và tái nhập chúng trở lại vào môi trường sống tự nhiên của chúng theo các điều kiện thích hợp...

2.1.2. Về cơ cấu tổ chức

Nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ, ngành và uỷ ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương bước đầu đã được xác định:

- Bộ tài nguyên và môi trường là cơ quan đầu mối tổ chức thực hiện Công ước CBD, Công ước Ramsar ở Việt Nam; chịu trách nhiệm chính trong việc xây dựng khuôn khổ chính sách, pháp luật có liên quan và điều phối thực hiện Kế hoạch hành động về đa dạng sinh học của Việt Nam.

- Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn chịu trách nhiệm quản lí hệ thống rừng đặc dụng quốc gia, bảo vệ động vật hoang dã và là cơ quan đầu mối Công ước CITES của Việt Nam. Bên cạnh đó, việc quản lí các nguồn lợi thuỷ sản, biển, các hệ sinh thái ven bờ và nước ngọt, phát triển hệ thống các khu bảo tồn

469

biển của Việt Nam cũng là một trong những nhiệm vụ quan trọng của cơ quan này.

- Theo chức năng của mình, các bộ, ngành khác như kế hoạch - đầu tư, văn hoá - thông tin, khoa học - công nghệ, du lịch... chịu trách nhiệm về các công việc có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

- Uỷ ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chịu trách nhiệm phối hợp các hoạt động bảo tồn đa dạng sinh học trên địa bàn.

2.1.3. Tham gia Nghị định thư Catargena về an toàn sinh học

Nghị định thư Cartagena về an toàn sinh học - Nghị định thư đầu tiên đi kèm Công ước về đa dạng sinh học (CBD) có hiệu lực ngày 11/9/2003 và đã được 120 nước phê chuẩn. Mục đích của Nghị định thư này là để đóng góp vào việc chuyển giao, xử lí và sử dụng an toàn các sinh vật sống bị biến đổi (LMO) khi đi qua các biên giới quốc tế - như các loại thực vật, động vật và vi khuẩn biến đổi gen (GMO). Nghị định thư về an toàn sinh học cũng nhằm mục đích tránh những tác động bất lợi đến việc bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học mà không làm xáo trộn hoạt động buôn bán lương thực trên thế giới một cách không cần thiết.

Nghị định thư Cartagena về an toàn sinh học bắt buộc các nhà xuất khẩu phải cung cấp nhiều thông tin hơn nữa cho các nước nhập khẩu về sản phẩm GMO. Ngoài ra, các nước nhập khẩu có quyền phản đối hàng nhập khẩu hay đồ viện trợ là sản phẩm GMO nếu những sản phẩm này gây ảnh hưởng đến cây trồng, truyền thống và văn hoá - xã hội ở nước nhập khẩu kể cả khi họ không có đủ bằng chứng khoa học.

Việt Nam kí văn bản tham gia Nghị định thư Cartagena về an

biển của Việt Nam cũng là một trong những nhiệm vụ quan trọng của cơ quan này.

- Theo chức năng của mình, các bộ, ngành khác như kế hoạch - đầu tư, văn hoá - thông tin, khoa học - công nghệ, du lịch... chịu trách nhiệm về các công việc có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

- Uỷ ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chịu trách nhiệm phối hợp các hoạt động bảo tồn đa dạng sinh học trên địa bàn.

2.1.3. Tham gia Nghị định thư Catargena về an toàn sinh học

Nghị định thư Cartagena về an toàn sinh học - Nghị định thư đầu tiên đi kèm Công ước về đa dạng sinh học (CBD) có hiệu lực ngày 11/9/2003 và đã được 120 nước phê chuẩn. Mục đích của Nghị định thư này là để đóng góp vào việc chuyển giao, xử lí và sử dụng an toàn các sinh vật sống bị biến đổi (LMO) khi đi qua các biên giới quốc tế - như các loại thực vật, động vật và vi khuẩn biến đổi gen (GMO). Nghị định thư về an toàn sinh học cũng nhằm mục đích tránh những tác động bất lợi đến việc bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học mà không làm xáo trộn hoạt động buôn bán lương thực trên thế giới một cách không cần thiết.

Nghị định thư Cartagena về an toàn sinh học bắt buộc các nhà xuất khẩu phải cung cấp nhiều thông tin hơn nữa cho các nước nhập khẩu về sản phẩm GMO. Ngoài ra, các nước nhập khẩu có quyền phản đối hàng nhập khẩu hay đồ viện trợ là sản phẩm GMO nếu những sản phẩm này gây ảnh hưởng đến cây trồng, truyền thống và văn hoá - xã hội ở nước nhập khẩu kể cả khi họ không có đủ bằng chứng khoa học.

Việt Nam kí văn bản tham gia Nghị định thư Cartagena về an

470

toàn sinh học vào ngày 20/01/2004 và Nghị định thư chính thức có hiệu lực đối với Việt Nam từ ngày 20/4/2004.

2.1.4. Xây dựng kế hoạch hành động đa dạng sinh học của Việt Nam

Để thể hiện những cam kết và trách nhiệm của mình, Nhà nước Việt Nam đã tiến hành xây dựng Kế hoạch hành động đa dạng sinh học (viết tắt tiếng Anh là BAP - Biodiversity Action Plan). BAP được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định số 1250/QĐ-TTg ngày 31/7/2013 về việc phê duyệt chiến lược quốc gia về đa dạng sinh học đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030. Kể từ khi ban hành đến nay, BAP là văn bản có tính pháp lí và là kim chỉ nam cho các hành động của Việt Nam trong việc bảo vệ đa dạng sinh học ở tất cả các cấp từ trung ương đến địa phương, của các ngành, các đoàn thể và mỗi người dân Việt Nam.

- Mục tiêu tổng quát: Các hệ sinh thái tự nhiên quan trọng, loài, nguồn gen nguy cấp, quý, hiếm được bảo tồn và sử dụng bền vững nhằm góp phần phát triển đất nước theo định hướng nền kinh tế xanh, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu

- Mục tiêu cụ thể: 1) Nâng cao chất lượng và tăng diện tích của các hệ sinh thái tự nhiên được bảo vệ, bảo đảm: Diện tích các khu bảo tồn thiên nhiên trên cạn đạt 9% diện tích lãnh thổ, diện tích các khu bảo tồn biển đạt 0,24% diện tích vùng biển; độ che phủ rừng đạt 45%; rừng nguyên sinh được giữ ở mức 0,57 triệu ha và có kế hoạch bảo vệ hiệu quả; diện tích rừng ngập mặn, thảm cỏ biển, rạn san hô được duy trì ở mức hiện có; 15% diện tích hệ sinh thái tự nhiên quan trọng bị suy thoái được phục hồi; số lượng các khu bảo tồn thiên nhiên của Việt Nam được quốc tế công nhận đạt: 10 khu Ramsar, 10 khu dự trữ sinh quyển, 10 vườn di sản

toàn sinh học vào ngày 20/01/2004 và Nghị định thư chính thức có hiệu lực đối với Việt Nam từ ngày 20/4/2004.

2.1.4. Xây dựng kế hoạch hành động đa dạng sinh học của Việt Nam

Để thể hiện những cam kết và trách nhiệm của mình, Nhà nước Việt Nam đã tiến hành xây dựng Kế hoạch hành động đa dạng sinh học (viết tắt tiếng Anh là BAP - Biodiversity Action Plan). BAP được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định số 1250/QĐ-TTg ngày 31/7/2013 về việc phê duyệt chiến lược quốc gia về đa dạng sinh học đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030. Kể từ khi ban hành đến nay, BAP là văn bản có tính pháp lí và là kim chỉ nam cho các hành động của Việt Nam trong việc bảo vệ đa dạng sinh học ở tất cả các cấp từ trung ương đến địa phương, của các ngành, các đoàn thể và mỗi người dân Việt Nam.

- Mục tiêu tổng quát: Các hệ sinh thái tự nhiên quan trọng, loài, nguồn gen nguy cấp, quý, hiếm được bảo tồn và sử dụng bền vững nhằm góp phần phát triển đất nước theo định hướng nền kinh tế xanh, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu

- Mục tiêu cụ thể: 1) Nâng cao chất lượng và tăng diện tích của các hệ sinh thái tự nhiên được bảo vệ, bảo đảm: Diện tích các khu bảo tồn thiên nhiên trên cạn đạt 9% diện tích lãnh thổ, diện tích các khu bảo tồn biển đạt 0,24% diện tích vùng biển; độ che phủ rừng đạt 45%; rừng nguyên sinh được giữ ở mức 0,57 triệu ha và có kế hoạch bảo vệ hiệu quả; diện tích rừng ngập mặn, thảm cỏ biển, rạn san hô được duy trì ở mức hiện có; 15% diện tích hệ sinh thái tự nhiên quan trọng bị suy thoái được phục hồi; số lượng các khu bảo tồn thiên nhiên của Việt Nam được quốc tế công nhận đạt: 10 khu Ramsar, 10 khu dự trữ sinh quyển, 10 vườn di sản

471

ASEAN; 2) Cải thiện về chất lượng và số lượng quần thể các loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ, bảo đảm: Không gia tăng số lượng loài bị tuyệt chủng, cải thiện đáng kể tình trạng một số loài nguy cấp, quý, hiếm, bị đe dọa tuyệt chủng; 3) Kiểm kê, lưu giữ và bảo tồn các nguồn gen (vật nuôi, cây trồng, vi sinh vật) bản địa, nguy cấp, quý, hiếm, bảo đảm các nguồn gen bản địa, quý, hiếm không bị suy giảm và xói mòn.

Thực hiện Luật Đa dạng sinh học và Chiến lược quốc gia về đa dạng sinh học, ngày 08/01/2014 Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước đến năm 2020, định hướng đến năm 2030.

2.1.5. Xây dựng hệ thống chính sách và luật pháp

Bên cạnh việc xây dựng, ban hành Kế hoạch hành động về đa dạng sinh học, một loạt các văn bản khác có liên quan đến bảo tồn đa dạng sinh học đã được nghiên cứu, xây dựng và ban hành. Cho đến nay đã có khoảng 100 văn bản quy phạm pháp luật liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và đa dạng sinh học của Việt Nam. Hệ thống các văn bản này là cơ sở rất quan trọng về mặt pháp lí cho việc thực hiện có hiệu quả công tác bảo vệ đa dạng sinh học và thể hiện mối quan tâm của Chính phủ và các ngành chủ quản đến tài nguyên sinh vật và đa dạng sinh học.

Hệ thống các văn bản quy định của pháp luật Việt Nam liên quan đến bảo vệ đa dạng sinh học đã được hình thành mà điển hình là sự ra đời của Luật đa dạng sinh học năm 2008.

Về vấn đề đảm bảo an toàn đa dạng sinh học, Việt Nam đã kịp thời có những văn bản pháp luật để đáp ứng yêu cầu bức xúc của công tác bảo đảm an toàn đa dạng sinh học, chẳng hạn: Chỉ thị số

ASEAN; 2) Cải thiện về chất lượng và số lượng quần thể các loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ, bảo đảm: Không gia tăng số lượng loài bị tuyệt chủng, cải thiện đáng kể tình trạng một số loài nguy cấp, quý, hiếm, bị đe dọa tuyệt chủng; 3) Kiểm kê, lưu giữ và bảo tồn các nguồn gen (vật nuôi, cây trồng, vi sinh vật) bản địa, nguy cấp, quý, hiếm, bảo đảm các nguồn gen bản địa, quý, hiếm không bị suy giảm và xói mòn.

Thực hiện Luật Đa dạng sinh học và Chiến lược quốc gia về đa dạng sinh học, ngày 08/01/2014 Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước đến năm 2020, định hướng đến năm 2030.

2.1.5. Xây dựng hệ thống chính sách và luật pháp

Bên cạnh việc xây dựng, ban hành Kế hoạch hành động về đa dạng sinh học, một loạt các văn bản khác có liên quan đến bảo tồn đa dạng sinh học đã được nghiên cứu, xây dựng và ban hành. Cho đến nay đã có khoảng 100 văn bản quy phạm pháp luật liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và đa dạng sinh học của Việt Nam. Hệ thống các văn bản này là cơ sở rất quan trọng về mặt pháp lí cho việc thực hiện có hiệu quả công tác bảo vệ đa dạng sinh học và thể hiện mối quan tâm của Chính phủ và các ngành chủ quản đến tài nguyên sinh vật và đa dạng sinh học.

Hệ thống các văn bản quy định của pháp luật Việt Nam liên quan đến bảo vệ đa dạng sinh học đã được hình thành mà điển hình là sự ra đời của Luật đa dạng sinh học năm 2008.

Về vấn đề đảm bảo an toàn đa dạng sinh học, Việt Nam đã kịp thời có những văn bản pháp luật để đáp ứng yêu cầu bức xúc của công tác bảo đảm an toàn đa dạng sinh học, chẳng hạn: Chỉ thị số

472

07/NNBTV-CT ngày 9/3/1993 cấm nhập và lưu hành côn trùng lạ Tenehiro monitor làm thức ăn cho chim cảnh; Chỉ thị 12/1998/CT-BTS ngày 17/7/1998 của Bộ thuỷ sản về việc nhập khẩu cá hổ Pirana; Chỉ thị 528/TTg ngày 29/9/1994 về việc cấm nuôi và diệt trừ ốc bươu vàng. Các văn bản này đã đáp ứng được các nghĩa vụ quốc tế mà Công ước đa dạng sinh học đề ra tại khoản g Điều 8 và Nghị định thư Catargena.... Đặc biệt, ngày 21/6/2010, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 69/2010/NĐ-CP về an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen.

Có thể nhận xét rằng các quy định về đa dạng sinh học ở nước ta hiện nay vẫn còn bộc lộ hạn chế, nằm rải rác ở nhiều văn bản khác nhau, hiệu quả thi hành không cao. Việc bảo vệ da dạng sinh học bằng pháp luật chưa mang tính bao quát, toàn điện. Các quy định pháp luật cụ thể hoá về bảo vệ gen, bảo vệ quyền của tổ chức, cá nhân lai tạo giống vật nuôi mới, vấn đề bảo vệ quyền sở hữu công nghiệp đối với giống cây, con mới v.v. còn mờ nhạt.

Các quy định về lấy mẫu tài nguyên sinh học trong rừng còn chưa chặt chẽ. Luật bảo vệ và phát triển rừng mới chỉ quy định về lấy mẫu ở trong rừng đặc dụng mà chưa có các quy định đối với các loại rừng khác. Có tình trạng nhiều khách tham quan, du lịch thu thập nhiều loại côn trùng mang ra khỏi lãnh thổ Việt Nam song các cơ quan áp dụng pháp luật lại thiếu cơ sở pháp lí để ràng buộc trách nhiệm đối với họ.

Tại Việt Nam, nhiều quy định pháp luật về tiếp cận nguồn gen, chia sẻ nguồn gen còn chưa chặt chẽ. Trên thực tế đang tồn tại nhiều loại hình sở hữu nguồn gen như sở hữu toàn dân, sở hữu nhà nước (đối với các nguồn gen nguyên sinh, tự nhiên hoặc nguồn gen do Nhà nước đầu tư, phát hiện), sở hữu của cộng đồng

07/NNBTV-CT ngày 9/3/1993 cấm nhập và lưu hành côn trùng lạ Tenehiro monitor làm thức ăn cho chim cảnh; Chỉ thị 12/1998/CT-BTS ngày 17/7/1998 của Bộ thuỷ sản về việc nhập khẩu cá hổ Pirana; Chỉ thị 528/TTg ngày 29/9/1994 về việc cấm nuôi và diệt trừ ốc bươu vàng. Các văn bản này đã đáp ứng được các nghĩa vụ quốc tế mà Công ước đa dạng sinh học đề ra tại khoản g Điều 8 và Nghị định thư Catargena.... Đặc biệt, ngày 21/6/2010, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 69/2010/NĐ-CP về an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền và sản phẩm của sinh vật biến đổi gen.

Có thể nhận xét rằng các quy định về đa dạng sinh học ở nước ta hiện nay vẫn còn bộc lộ hạn chế, nằm rải rác ở nhiều văn bản khác nhau, hiệu quả thi hành không cao. Việc bảo vệ da dạng sinh học bằng pháp luật chưa mang tính bao quát, toàn điện. Các quy định pháp luật cụ thể hoá về bảo vệ gen, bảo vệ quyền của tổ chức, cá nhân lai tạo giống vật nuôi mới, vấn đề bảo vệ quyền sở hữu công nghiệp đối với giống cây, con mới v.v. còn mờ nhạt.

Các quy định về lấy mẫu tài nguyên sinh học trong rừng còn chưa chặt chẽ. Luật bảo vệ và phát triển rừng mới chỉ quy định về lấy mẫu ở trong rừng đặc dụng mà chưa có các quy định đối với các loại rừng khác. Có tình trạng nhiều khách tham quan, du lịch thu thập nhiều loại côn trùng mang ra khỏi lãnh thổ Việt Nam song các cơ quan áp dụng pháp luật lại thiếu cơ sở pháp lí để ràng buộc trách nhiệm đối với họ.

Tại Việt Nam, nhiều quy định pháp luật về tiếp cận nguồn gen, chia sẻ nguồn gen còn chưa chặt chẽ. Trên thực tế đang tồn tại nhiều loại hình sở hữu nguồn gen như sở hữu toàn dân, sở hữu nhà nước (đối với các nguồn gen nguyên sinh, tự nhiên hoặc nguồn gen do Nhà nước đầu tư, phát hiện), sở hữu của cộng đồng

473

dân cư (đối với các nguồn gen được phát hiện từ tài nguyên sinh vật của rừng làng, rừng bản) và sở hữu tư nhân (đối với nguồn gen do cá nhân phát hiện). Điều cần thiết là phải làm rõ khía cạnh pháp lí của các nguồn gen, để xác định các quyền và nghĩa vụ pháp lí của các chủ thể sở hữu các nguồn gen nêu trên, từ đó thiết lập cơ chế chia sẻ lợi ích từ nguồn gen giữa các chủ thể, đặc biệt cần chú ý việc gắn liền các lợi ích của chủ thể với vấn đề quyền sở hữu trí tuệ. Cần thay thế, bổ sung một số quy định không còn tương thích trong pháp luật về bảo vệ rừng, bảo vệ và phát triển nguồn lợi thuỷ sản, pháp luật về bảo vệ và kiểm dịch thực vật, pháp luật về thú y, pháp luật về chuyển giao công nghệ v.v..

2.1.6. Các hoạt động triển khai khác

* Xây dựng, quản lí các khu bảo vệ

Việc xây dựng các khu bảo tồn thiên nhiên là hình thức bảo tồn nguyên vị (in-situ). Đây là biện pháp bảo vệ tại chỗ tất cả các hệ sinh thái, các nơi sinh cư và các loài trong môi trường tự nhiên của chúng. Có thể nói dây là biện pháp hữu hiệu nhất bảo tồn tính đa dạng sinh học.

Để hoạt dộng quản lí khu bảo tồn thiên nhiên di vào nề nếp và có định hướng, ngày 07/02/2014 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết dịnh số 218/QĐ-TTg về việc phê duyệt Chiến lược quản lí hệ thống rừng đặc dụng, khu bảo tồn biển, khu bảo tồn vùng nước nội địa Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.

Cho đến nay, Việt Nam đã xây dựng được một hệ thống các khu bảo tồn phân bố đều trong cả nước, theo quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước dến năm 2020, định hướng đến năm 2030, dến năm 2020 cả nước sẽ có 199 khu bảo tồn với tổng diện tích khoảng 2,9 triêu ha, trong đó có 153 khu bảo tồn đang tồn tại và 46 khu bảo tồn đề xuất thành lập mới.

dân cư (đối với các nguồn gen được phát hiện từ tài nguyên sinh vật của rừng làng, rừng bản) và sở hữu tư nhân (đối với nguồn gen do cá nhân phát hiện). Điều cần thiết là phải làm rõ khía cạnh pháp lí của các nguồn gen, để xác định các quyền và nghĩa vụ pháp lí của các chủ thể sở hữu các nguồn gen nêu trên, từ đó thiết lập cơ chế chia sẻ lợi ích từ nguồn gen giữa các chủ thể, đặc biệt cần chú ý việc gắn liền các lợi ích của chủ thể với vấn đề quyền sở hữu trí tuệ. Cần thay thế, bổ sung một số quy định không còn tương thích trong pháp luật về bảo vệ rừng, bảo vệ và phát triển nguồn lợi thuỷ sản, pháp luật về bảo vệ và kiểm dịch thực vật, pháp luật về thú y, pháp luật về chuyển giao công nghệ v.v..

2.1.6. Các hoạt động triển khai khác

* Xây dựng, quản lí các khu bảo vệ

Việc xây dựng các khu bảo tồn thiên nhiên là hình thức bảo tồn nguyên vị (in-situ). Đây là biện pháp bảo vệ tại chỗ tất cả các hệ sinh thái, các nơi sinh cư và các loài trong môi trường tự nhiên của chúng. Có thể nói dây là biện pháp hữu hiệu nhất bảo tồn tính đa dạng sinh học.

Để hoạt dộng quản lí khu bảo tồn thiên nhiên di vào nề nếp và có định hướng, ngày 07/02/2014 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết dịnh số 218/QĐ-TTg về việc phê duyệt Chiến lược quản lí hệ thống rừng đặc dụng, khu bảo tồn biển, khu bảo tồn vùng nước nội địa Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.

Cho đến nay, Việt Nam đã xây dựng được một hệ thống các khu bảo tồn phân bố đều trong cả nước, theo quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước dến năm 2020, định hướng đến năm 2030, dến năm 2020 cả nước sẽ có 199 khu bảo tồn với tổng diện tích khoảng 2,9 triêu ha, trong đó có 153 khu bảo tồn đang tồn tại và 46 khu bảo tồn đề xuất thành lập mới.

474

Một điều đáng lưu ý là thời gian gần đây, ngoài hệ thống khu rừng đặc dụng và bảo tồn thiên nhiên, đã có một số hình thức khu bảo tồn khác đã được công nhận ở tầm quốc tế, đó là:

+ 2 khu di sản thiên nhiên thế giới: Khu vịnh Hạ Long (Quảng Ninh) và vhu Phong Nha - Kẻ Bàng (Quảng Bình);

+ 8 khu dự trữ sinh quyển: Cần Giờ (2000), Cát Tiên (Đồng Nai, 2001), quần đảo Cát Bà (2004), đồng bằng sông Hồng (2004), Kiên Giang (2006), khu Tây Nghệ An (2007), Cù Lao Chàm - Hội An (2009) và Mũi Cà Mau (2009).

+ 4 khu di sản thiên nhiên của khối ASEAN: Ba bể (Bắc Cạn), vườn quốc gia Hoàng Liên Sơn (Lào Cai), Chư Mom Rây (Kon Tum) và Kon Ka Kinh (Gia Lai).

+ 6 Khu Ramsar: Khu Xuân Thuỷ (Nam Định), Ba Bể (Bắc Kạn), Bàu Sấu (Đồng Nai), Tràm Chim (Đồng Tháp), VQG Mũi Cà Mau (Cà Mau), Côn Đảo (Bà Rịa Vũng Tàu).

* Các hình thức bảo tồn ngoại vi (ex-situ) đã bước đầu phát triển

Bảo tồn ngoại vi với các hình thức khác nhau đã bước đầu được phát triển như thành lập các vườn thực vật, vườn sưu tập tại các vườn quốc gia, các trung tâm nghiên cứu... Trung tâm cứu hộ động vật, Trung tâm cứu hộ linh trưởng và Trung tâm cứu hộ rùa đã được xây dựng và hoạt động tốt.

Ngoài ra, các nguồn gen, đặc biệt là các nguồn gen nông nghiệp như các loài cây có hạt, các loại cây sinh sản vô tính, cây ăn quả, vi sinh vật nông nghiệp đã được sưu tập và bảo quản tại các cơ sở nghiên cứu trên cả nước.

* Nâng cao nhận thức cộng đồng

Nhằm triển khai thực hiện Công ước về đa dạng sinh học, ngày 8/5/2002 Bộ trưởng Bộ khoa học, công nghệ và môi trường

Một điều đáng lưu ý là thời gian gần đây, ngoài hệ thống khu rừng đặc dụng và bảo tồn thiên nhiên, đã có một số hình thức khu bảo tồn khác đã được công nhận ở tầm quốc tế, đó là:

+ 2 khu di sản thiên nhiên thế giới: Khu vịnh Hạ Long (Quảng Ninh) và vhu Phong Nha - Kẻ Bàng (Quảng Bình);

+ 8 khu dự trữ sinh quyển: Cần Giờ (2000), Cát Tiên (Đồng Nai, 2001), quần đảo Cát Bà (2004), đồng bằng sông Hồng (2004), Kiên Giang (2006), khu Tây Nghệ An (2007), Cù Lao Chàm - Hội An (2009) và Mũi Cà Mau (2009).

+ 4 khu di sản thiên nhiên của khối ASEAN: Ba bể (Bắc Cạn), vườn quốc gia Hoàng Liên Sơn (Lào Cai), Chư Mom Rây (Kon Tum) và Kon Ka Kinh (Gia Lai).

+ 6 Khu Ramsar: Khu Xuân Thuỷ (Nam Định), Ba Bể (Bắc Kạn), Bàu Sấu (Đồng Nai), Tràm Chim (Đồng Tháp), VQG Mũi Cà Mau (Cà Mau), Côn Đảo (Bà Rịa Vũng Tàu).

* Các hình thức bảo tồn ngoại vi (ex-situ) đã bước đầu phát triển

Bảo tồn ngoại vi với các hình thức khác nhau đã bước đầu được phát triển như thành lập các vườn thực vật, vườn sưu tập tại các vườn quốc gia, các trung tâm nghiên cứu... Trung tâm cứu hộ động vật, Trung tâm cứu hộ linh trưởng và Trung tâm cứu hộ rùa đã được xây dựng và hoạt động tốt.

Ngoài ra, các nguồn gen, đặc biệt là các nguồn gen nông nghiệp như các loài cây có hạt, các loại cây sinh sản vô tính, cây ăn quả, vi sinh vật nông nghiệp đã được sưu tập và bảo quản tại các cơ sở nghiên cứu trên cả nước.

* Nâng cao nhận thức cộng đồng

Nhằm triển khai thực hiện Công ước về đa dạng sinh học, ngày 8/5/2002 Bộ trưởng Bộ khoa học, công nghệ và môi trường

475

(nay là Bộ tài nguyên và môi trường) đã ban hành Quyết định số 26/2002/QĐ-BKHCNMT về việc phê duyệt "Chương trình nâng cao nhận thức đa dạng sinh học giai đoạn 2001- 2010". Để thực hiện Chương trình này, Thủ tướng Chính phủ cũng đã giao nhiệm vụ cho Bộ tài nguyên và môi trường là đầu mối phối hợp với Bộ giáo dục và đào tạo, Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ thủy sản cũng như các bộ, ngành và địa phương liên quan, các tổ chức quần chúng cùng tổ chức thực hiện Chương trình nâng cao nhận thức đa dạng sinh học của Việt Nam theo từng thời kì nhằm đạt các mục tiêu đã đề ra với các chỉ tiêu và kế hoạch cụ thể. Các hoạt động này được tiến hành thường xuyên, đặc biệt là vào thời gian kỉ niệm ngày đa dạng sinh học thế giới (22/5).

Bắt đầu từ năm 1994, Bộ khoa học, công nghệ và môi trường (nay là Bộ tài nguyên và môi trường) chủ trì lập Báo cáo hàng năm về hiện trạng môi trường để trình Quốc hội. Một trong những nội dung của báo cáo môi trường là đánh giá tình trạng đa dạng sinh học. Báo cáo này cung cấp các thông tin về diễn biến tình trạng môi trường nói chung, đa dạng sinh học nói riêng cho Quốc hội và các cấp lãnh đạo để qua đó Chính phủ có các quyết định và biện pháp cần thiết cho việc bảo vệ môi trường và tài nguyên đa dạng sinh học.

Ngoài ra, Sách đỏ Việt Nam đã được xuất bản và ngày càng hoàn thiện. Đây là các tài liệu quan trọng để nâng cao nhận thức và định hướng bảo vệ các loài động vật, thực vật có nguy cơ bị đe doạ của Việt Nam.

* Tăng cường tiềm lực, đào tạo cán bộ và nghiên cứu khoa học: Xây dựng mạng lưới cơ sở dữ liệu quốc gia về đa dạng sinh học nhằm thống nhất hệ thống thông tin dữ liệu đa dạng sinh học

(nay là Bộ tài nguyên và môi trường) đã ban hành Quyết định số 26/2002/QĐ-BKHCNMT về việc phê duyệt "Chương trình nâng cao nhận thức đa dạng sinh học giai đoạn 2001- 2010". Để thực hiện Chương trình này, Thủ tướng Chính phủ cũng đã giao nhiệm vụ cho Bộ tài nguyên và môi trường là đầu mối phối hợp với Bộ giáo dục và đào tạo, Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ thủy sản cũng như các bộ, ngành và địa phương liên quan, các tổ chức quần chúng cùng tổ chức thực hiện Chương trình nâng cao nhận thức đa dạng sinh học của Việt Nam theo từng thời kì nhằm đạt các mục tiêu đã đề ra với các chỉ tiêu và kế hoạch cụ thể. Các hoạt động này được tiến hành thường xuyên, đặc biệt là vào thời gian kỉ niệm ngày đa dạng sinh học thế giới (22/5).

Bắt đầu từ năm 1994, Bộ khoa học, công nghệ và môi trường (nay là Bộ tài nguyên và môi trường) chủ trì lập Báo cáo hàng năm về hiện trạng môi trường để trình Quốc hội. Một trong những nội dung của báo cáo môi trường là đánh giá tình trạng đa dạng sinh học. Báo cáo này cung cấp các thông tin về diễn biến tình trạng môi trường nói chung, đa dạng sinh học nói riêng cho Quốc hội và các cấp lãnh đạo để qua đó Chính phủ có các quyết định và biện pháp cần thiết cho việc bảo vệ môi trường và tài nguyên đa dạng sinh học.

Ngoài ra, Sách đỏ Việt Nam đã được xuất bản và ngày càng hoàn thiện. Đây là các tài liệu quan trọng để nâng cao nhận thức và định hướng bảo vệ các loài động vật, thực vật có nguy cơ bị đe doạ của Việt Nam.

* Tăng cường tiềm lực, đào tạo cán bộ và nghiên cứu khoa học: Xây dựng mạng lưới cơ sở dữ liệu quốc gia về đa dạng sinh học nhằm thống nhất hệ thống thông tin dữ liệu đa dạng sinh học

476

toàn quốc. Các trường đại học, viện nghiên cứu đã mở chương trình đào tạo đại học và sau đại học về bảo tồn và quản lí bền vững đa dạng sinh học. 3 trung tâm đào tạo về đa dạng sinh học đã được thành lập và hoạt động tại 3 vườn quốc gia lớn trên 3 vùng của cả nước là Cúc Phương, Bạch Mã và Cát Tiên góp phần đào tạo về bảo tồn và quản lí đa dạng sinh học cho hàng nghìn lượt cán bộ thuộc các ngành có liên quan, đặc biệt là lực lượng cán bộ kiểm lâm.

Với sự đầu tư tích cực của Nhà nước trong 10 năm qua, cùng với sự hợp tác và hỗ trợ của các tổ chức quốc tế, đã đẩy mạnh công tác điều tra, nghiên cứu các hệ sinh thái và các hệ động vật, thực vật của Việt Nam và thu được những kết quả lớn. Đặc biệt đã phát hiện 5 loài thú lớn mới và mô tả, công bố 13 chi, 222 loài và 30 taxon thực vật dưới loài.

* Phát triển hợp tác quốc tế: Tăng cường hợp tác với các nước láng giềng vì quyền lợi chung của mỗi quốc gia về bảo tồn và phát triển lâu bền đa dạng sinh học.

Trong 10 năm qua, công tác hợp tác quốc tế trong bảo tồn đa dạng sinh học của Việt Nam đã có nhiều tiến bộ rõ rệt. Nhiều tổ chức quốc tế về bảo tồn đã đặt văn phòng tại Việt Nam; nhiều chương trình điều tra phối hợp giữa các nhà khoa học trong và ngoài nước đã được thực hiện; nhiều dự án lớn với nguồn vốn của các tổ chức chính phủ và phi chính phủ quốc tế đã được xây dựng và thực thi tốt ở Việt Nam. Việt Nam cũng đã phối hợp với các nước láng giềng như Lào, Campuchia, Trung Quốc trong công tác bảo tồn ở các khu bảo tồn liên quốc gia hay kiểm soát việc buôn bán thực vật qua biên giới. Sự hợp tác quốc tế tốt trong giai đoạn vừa qua là động lực tốt để thúc đẩy công tác bảo tồn đa dạng sinh học của Việt Nam.

toàn quốc. Các trường đại học, viện nghiên cứu đã mở chương trình đào tạo đại học và sau đại học về bảo tồn và quản lí bền vững đa dạng sinh học. 3 trung tâm đào tạo về đa dạng sinh học đã được thành lập và hoạt động tại 3 vườn quốc gia lớn trên 3 vùng của cả nước là Cúc Phương, Bạch Mã và Cát Tiên góp phần đào tạo về bảo tồn và quản lí đa dạng sinh học cho hàng nghìn lượt cán bộ thuộc các ngành có liên quan, đặc biệt là lực lượng cán bộ kiểm lâm.

Với sự đầu tư tích cực của Nhà nước trong 10 năm qua, cùng với sự hợp tác và hỗ trợ của các tổ chức quốc tế, đã đẩy mạnh công tác điều tra, nghiên cứu các hệ sinh thái và các hệ động vật, thực vật của Việt Nam và thu được những kết quả lớn. Đặc biệt đã phát hiện 5 loài thú lớn mới và mô tả, công bố 13 chi, 222 loài và 30 taxon thực vật dưới loài.

* Phát triển hợp tác quốc tế: Tăng cường hợp tác với các nước láng giềng vì quyền lợi chung của mỗi quốc gia về bảo tồn và phát triển lâu bền đa dạng sinh học.

Trong 10 năm qua, công tác hợp tác quốc tế trong bảo tồn đa dạng sinh học của Việt Nam đã có nhiều tiến bộ rõ rệt. Nhiều tổ chức quốc tế về bảo tồn đã đặt văn phòng tại Việt Nam; nhiều chương trình điều tra phối hợp giữa các nhà khoa học trong và ngoài nước đã được thực hiện; nhiều dự án lớn với nguồn vốn của các tổ chức chính phủ và phi chính phủ quốc tế đã được xây dựng và thực thi tốt ở Việt Nam. Việt Nam cũng đã phối hợp với các nước láng giềng như Lào, Campuchia, Trung Quốc trong công tác bảo tồn ở các khu bảo tồn liên quốc gia hay kiểm soát việc buôn bán thực vật qua biên giới. Sự hợp tác quốc tế tốt trong giai đoạn vừa qua là động lực tốt để thúc đẩy công tác bảo tồn đa dạng sinh học của Việt Nam.

477

2.2. Thực thi Công ước về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế, đặc biệt như là nơi cư trú của loài chim nước - Công ước Ramsar

2.2.1. Nghĩa vụ của Việt Nam khi tham gia Công ước Ramsar

Tham gia Công ước Ramsar, Việt Nam xác định nghĩa vụ phải thực hiện các cam kết quốc tế về bảo tồn và sử dụng khôn ngoan các vùng đất ngập nước theo đúng nguyên tắc của quốc tế và đề xuất một số điểm đất ngập nước theo tiêu chuẩn Ramsar.

Công ước Ramsar đã xác định 4 nghĩa vụ chính của các quốc gia thành viên, trong đó có Việt Nam là:

1) Đề xuất ít nhất 1 vùng đất ngập nước vào danh sách các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế (Điều 21). Các vùng đất ngập nước nên chọn trên cơ sở ý nghĩa quốc tế về sinh thái học, thực vật học, động vật học, thuỷ học (Điều 2.2).

Các bên có nghĩa vụ thông báo các thay đổi về đặc điểm sinh thái của các vùng đã đăng kí (Điều 3.2).

Các bên có thể huỷ bỏ hoặc hạn chế giới hạn của các vùng ngập nước đã được đăng kí nhưng sau đó phải bồi thường (Điều 2.5 và 4.2).

2) Các bên phải ban hành tiêu chuẩn về đăng kí và về quản lí các vùng đã đăng kí.

3) Các bên phải đưa việc bảo tồn các vùng đất ngập nước và kế hoạch sử dụng khôn ngoan các vùng đất ngập nước trên lãnh thổ quốc gia (Điều 3.1).

Các bên lập chính sách về các vùng đất ngập nước quốc gia (gồm chính sách, pháp luật và các thể chế).

Các bên thúc đẩy sự hiểu biết về các vùng đất ngập nước và

2.2. Thực thi Công ước về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế, đặc biệt như là nơi cư trú của loài chim nước - Công ước Ramsar

2.2.1. Nghĩa vụ của Việt Nam khi tham gia Công ước Ramsar

Tham gia Công ước Ramsar, Việt Nam xác định nghĩa vụ phải thực hiện các cam kết quốc tế về bảo tồn và sử dụng khôn ngoan các vùng đất ngập nước theo đúng nguyên tắc của quốc tế và đề xuất một số điểm đất ngập nước theo tiêu chuẩn Ramsar.

Công ước Ramsar đã xác định 4 nghĩa vụ chính của các quốc gia thành viên, trong đó có Việt Nam là:

1) Đề xuất ít nhất 1 vùng đất ngập nước vào danh sách các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế (Điều 21). Các vùng đất ngập nước nên chọn trên cơ sở ý nghĩa quốc tế về sinh thái học, thực vật học, động vật học, thuỷ học (Điều 2.2).

Các bên có nghĩa vụ thông báo các thay đổi về đặc điểm sinh thái của các vùng đã đăng kí (Điều 3.2).

Các bên có thể huỷ bỏ hoặc hạn chế giới hạn của các vùng ngập nước đã được đăng kí nhưng sau đó phải bồi thường (Điều 2.5 và 4.2).

2) Các bên phải ban hành tiêu chuẩn về đăng kí và về quản lí các vùng đã đăng kí.

3) Các bên phải đưa việc bảo tồn các vùng đất ngập nước và kế hoạch sử dụng khôn ngoan các vùng đất ngập nước trên lãnh thổ quốc gia (Điều 3.1).

Các bên lập chính sách về các vùng đất ngập nước quốc gia (gồm chính sách, pháp luật và các thể chế).

Các bên thúc đẩy sự hiểu biết về các vùng đất ngập nước và

478

giá trị của chúng (gồm tiến hành các sáng chế, thực hiện kiểm soát, nghiên cứu, đào tạo và hiểu biết của cộng đồng).

Các bên thực hiện các hành động tại các vùng đất ngập nước đã được đăng kí (giải quyết các yếu tố sinh thái, các hoạt động của con người, hoà nhập lập kế hoạch quản lí và các vấn đề kĩ thuật).

Các bên phải lập bảo tồn thiên nhiên ở các vùng đất ngập nước (dù rằng vùng đó đã đăng kí hay chưa).

Các bên cử những người có trách nhiệm bảo vệ các khu bảo tồn thiên nhiên.

4) Các bên hợp tác và tư vấn lẫn nhau trong thực hiện Công ước, đặc biệt đối với các vùng đất ngập nước chung, các hệ thống nước chung và các loài chung (có nghĩa là các vùng đất ngập nước, các hệ thống hoặc các loài động thực vật mở rộng vượt ra khỏi lãnh thổ của một quốc gia thành viên) (Điều 5).

2.2.2. Các hoạt động tổ chức thực hiện

* Về tổ chức quản lí

Để triển khai thực hiện Công ước về các vùng đất ngập nước, Chính phủ Việt Nam đã xác định:

Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về bảo tồn và phát triển bền vững các vùng đất ngập nước.

Bộ tài nguyên và môi trường là cơ quan đầu mối quốc gia thực hiện Công ước Ramsar, thực hiện chức năng quản lí nhà nước về bảo tồn và phát triển bền vững các vùng đất ngập nước. Bộ tài nguyên và môi trường là cơ quan chủ trì, phối hợp với Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ thuỷ sản triển khai việc lập quy hoạch bảo tồn và phát triển bền vững các vùng đất ngập;

Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn chịu trách nhiệm về

giá trị của chúng (gồm tiến hành các sáng chế, thực hiện kiểm soát, nghiên cứu, đào tạo và hiểu biết của cộng đồng).

Các bên thực hiện các hành động tại các vùng đất ngập nước đã được đăng kí (giải quyết các yếu tố sinh thái, các hoạt động của con người, hoà nhập lập kế hoạch quản lí và các vấn đề kĩ thuật).

Các bên phải lập bảo tồn thiên nhiên ở các vùng đất ngập nước (dù rằng vùng đó đã đăng kí hay chưa).

Các bên cử những người có trách nhiệm bảo vệ các khu bảo tồn thiên nhiên.

4) Các bên hợp tác và tư vấn lẫn nhau trong thực hiện Công ước, đặc biệt đối với các vùng đất ngập nước chung, các hệ thống nước chung và các loài chung (có nghĩa là các vùng đất ngập nước, các hệ thống hoặc các loài động thực vật mở rộng vượt ra khỏi lãnh thổ của một quốc gia thành viên) (Điều 5).

2.2.2. Các hoạt động tổ chức thực hiện

* Về tổ chức quản lí

Để triển khai thực hiện Công ước về các vùng đất ngập nước, Chính phủ Việt Nam đã xác định:

Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về bảo tồn và phát triển bền vững các vùng đất ngập nước.

Bộ tài nguyên và môi trường là cơ quan đầu mối quốc gia thực hiện Công ước Ramsar, thực hiện chức năng quản lí nhà nước về bảo tồn và phát triển bền vững các vùng đất ngập nước. Bộ tài nguyên và môi trường là cơ quan chủ trì, phối hợp với Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ thuỷ sản triển khai việc lập quy hoạch bảo tồn và phát triển bền vững các vùng đất ngập;

Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn chịu trách nhiệm về

479

đất ngập nước trong phạm vi đất canh tác lúa nước, các khu rừng là vườn quốc gia hay khu bảo tồn thiên nhiên đất ngập nước, các công trình thủy lợi, các hồ chứa; đất ngập nước trong phạm vi diện tích mặt nước nuôi trồng thủy sản và vùng ven bờ biển.

Các bộ, cơ quan, ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm theo chức năng, nhiệm vụ được giao. ở địa phương, mỗi sở, ngành sẽ chịu trách nhiệm quản lí nhà nước về lĩnh vực của mình trong đó có vấn đề liên quan đất ngập nước theo quy định của pháp luật và sự phân công của ủy ban nhân dân tỉnh.

Một đặc điểm cơ bản là các vùng đất ngập nước ở Việt Nam là nơi sinh sống của các cộng đồng dân cư từ thế hệ này sang thế hệ khác, đã hình thành những giá trị văn hoá, tập quán canh tác đặc thù, vì vậy mà việc quản lí đất ngập nước không thể tách biệt chuyên ngành với việc phát triển cộng đồng.

* Xây dựng hệ thống pháp luật

Hiện tại, những vấn đề pháp lí về quản lí đất ngập nước được thể hiện trong nhiều văn bản pháp luật có liên quan, như: Luật bảo vệ môi trường, Luật tài nguyên nước, Luật bảo vệ và phát triển rừng, Luật thủy sản, Luật đất đai... Tuy nhiên, những văn bản này thường chỉ đề cập từng khía cạnh về bảo tồn, khai thác, sử dụng, phát triển tài nguyên đất ngập nước và hệ sinh thái đất ngập nước còn vấn đề quản lí tổng thể về đất ngập nước thì được đề cập trong Nghị định của Chính phủ số 109/2003/NĐ-CP ngày 23/9/2003 về bảo tồn và phát triển bền vững đất ngập nước Việt Nam. Đồng thời, theo chức năng, nhiệm vụ được giao, ngày 5/4/2004 Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường đã ban hành Quyết định số 04/2004/QĐ-BTNMT phê duyệt Kế hoạch hành

đất ngập nước trong phạm vi đất canh tác lúa nước, các khu rừng là vườn quốc gia hay khu bảo tồn thiên nhiên đất ngập nước, các công trình thủy lợi, các hồ chứa; đất ngập nước trong phạm vi diện tích mặt nước nuôi trồng thủy sản và vùng ven bờ biển.

Các bộ, cơ quan, ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm theo chức năng, nhiệm vụ được giao. ở địa phương, mỗi sở, ngành sẽ chịu trách nhiệm quản lí nhà nước về lĩnh vực của mình trong đó có vấn đề liên quan đất ngập nước theo quy định của pháp luật và sự phân công của ủy ban nhân dân tỉnh.

Một đặc điểm cơ bản là các vùng đất ngập nước ở Việt Nam là nơi sinh sống của các cộng đồng dân cư từ thế hệ này sang thế hệ khác, đã hình thành những giá trị văn hoá, tập quán canh tác đặc thù, vì vậy mà việc quản lí đất ngập nước không thể tách biệt chuyên ngành với việc phát triển cộng đồng.

* Xây dựng hệ thống pháp luật

Hiện tại, những vấn đề pháp lí về quản lí đất ngập nước được thể hiện trong nhiều văn bản pháp luật có liên quan, như: Luật bảo vệ môi trường, Luật tài nguyên nước, Luật bảo vệ và phát triển rừng, Luật thủy sản, Luật đất đai... Tuy nhiên, những văn bản này thường chỉ đề cập từng khía cạnh về bảo tồn, khai thác, sử dụng, phát triển tài nguyên đất ngập nước và hệ sinh thái đất ngập nước còn vấn đề quản lí tổng thể về đất ngập nước thì được đề cập trong Nghị định của Chính phủ số 109/2003/NĐ-CP ngày 23/9/2003 về bảo tồn và phát triển bền vững đất ngập nước Việt Nam. Đồng thời, theo chức năng, nhiệm vụ được giao, ngày 5/4/2004 Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường đã ban hành Quyết định số 04/2004/QĐ-BTNMT phê duyệt Kế hoạch hành

480

động về bảo tồn và phát triển bền vững các vùng đất ngập nước giai đoạn 2004-2010, với mục tiêu: Bảo tồn và phát triển bền vững đất ngập nước ở Việt Nam nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, xoá đói giảm nghèo, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, môi trường và đa dạng sinh học.

Ngoài ra, các bộ, ngành khác cũng đã ban hành nhiều hướng dẫn kĩ thuật có liên quan tới việc quản lí, sử dụng bền vững đất ngập nước: Quy trình kĩ thuật về sản xuất cây trồng, vật nuôi và các kĩ thuật khuyến nông, Quy trình kĩ thuật liên quan đến quản lí rừng, trong đó có các khu rừng liên quan đến các vùng đất ngập nước, nhất là rừng đặc dụng, Quy trình kĩ thuật quản lí các công trình thủy lợi, tính toán cân bằng nước và kiểm soát lũ, cung cấp nước cho các ngành nuôi trồng thủy sản và nông nghiệp, Quy trình kĩ thuật về quản lí nguồn lợi thủy sản và nuôi trồng thủy sản ở vùng nước mặn và nước ngọt.

* Các hoạt động triển khai khác

- Tuyên truyền, giáo dục, đào tạo về đất ngập nước

Tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng về đất ngập nước, từ khái niệm thế nào là đất ngập nước đến những vấn đề liên quan tới quản lí đất ngập nước, chính sách và thể chế ở cấp trung ương và cấp địa phương về đất ngập nước và trách nhiệm của mọi thành viên trong xã hội đối với việc bảo tồn và sử dụng hợp lí tài nguyên đất ngập nước. Các hoạt động tuyên truyền, nâng cao nhận thức được tiến hành thường xuyên, đặc biệt là vào khoảng thời gian kỉ niệm ngày đất ngập nước quốc tế.

Đã bước đầu hình thành các chương trình, các khoá đào tạo về đất ngập nước ở các trường đại học. Các khoá tập huấn được tổ chức thường xuyên.

động về bảo tồn và phát triển bền vững các vùng đất ngập nước giai đoạn 2004-2010, với mục tiêu: Bảo tồn và phát triển bền vững đất ngập nước ở Việt Nam nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, xoá đói giảm nghèo, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, môi trường và đa dạng sinh học.

Ngoài ra, các bộ, ngành khác cũng đã ban hành nhiều hướng dẫn kĩ thuật có liên quan tới việc quản lí, sử dụng bền vững đất ngập nước: Quy trình kĩ thuật về sản xuất cây trồng, vật nuôi và các kĩ thuật khuyến nông, Quy trình kĩ thuật liên quan đến quản lí rừng, trong đó có các khu rừng liên quan đến các vùng đất ngập nước, nhất là rừng đặc dụng, Quy trình kĩ thuật quản lí các công trình thủy lợi, tính toán cân bằng nước và kiểm soát lũ, cung cấp nước cho các ngành nuôi trồng thủy sản và nông nghiệp, Quy trình kĩ thuật về quản lí nguồn lợi thủy sản và nuôi trồng thủy sản ở vùng nước mặn và nước ngọt.

* Các hoạt động triển khai khác

- Tuyên truyền, giáo dục, đào tạo về đất ngập nước

Tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng về đất ngập nước, từ khái niệm thế nào là đất ngập nước đến những vấn đề liên quan tới quản lí đất ngập nước, chính sách và thể chế ở cấp trung ương và cấp địa phương về đất ngập nước và trách nhiệm của mọi thành viên trong xã hội đối với việc bảo tồn và sử dụng hợp lí tài nguyên đất ngập nước. Các hoạt động tuyên truyền, nâng cao nhận thức được tiến hành thường xuyên, đặc biệt là vào khoảng thời gian kỉ niệm ngày đất ngập nước quốc tế.

Đã bước đầu hình thành các chương trình, các khoá đào tạo về đất ngập nước ở các trường đại học. Các khoá tập huấn được tổ chức thường xuyên.

481

- Các hoạt động bảo tồn đất ngập nước

Việt Nam đã đề xuất được một vùng đất ngập nước vào danh sách các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế, đó là vùng đất ngập nước Xuân Thủy, tại huyện Giao Thủy, tỉnh Nam Định, với tổng diện tích 12.000 ha và duy trì chế độ bảo tồn theo quy chế pháp lí quốc tế từ đó đến nay. Đây là khu Ramsar đầu tiên ở Đông Nam á và là khu thứ 50 trên thế giới. Việt Nam cũng đang có những nỗ lực để có thể đưa thêm các vùng đất ngập nước vào trong Danh sách này đồng thời quyết định thành lập các khu bảo tồn thiên nhiên đất ngập nước. Trong 68 vùng đất ngập nước được thống kê bao gồm các hồ chứa nước tự nhiên và nhân tạo, các dầm, phá, cửa sông, các sân chim, các khu rừng ngập nước, các trảng cỏ ngập nước theo mùa, có 17 vùng đất ngập nước đã được Chính phủ công nhận và 20 vùng đất ngập nước đã được đề nghị trong hệ thống khu bảo tồn rừng.

- Kiểm kê, quy hoạch các vùng đất ngập nước trên toàn quốc.

Việc kiểm kê đất ngập nước của Việt Nam được thực hiện từ những năm 1990 và được cập nhật bổ sung, hoàn thiện. Ngoài ra, các vùng đất ngập nước Việt Nam cũng được đưa vào trong "Danh mục các vùng đất ngập nước châu á" (A Directory of Asian Wetlands). Việc xây dựng quy hoạch tổng thể về bảo tồn và phát triển bền vững đất ngập nước cấp quốc gia (tương thích với bản đồ đất ngập nước tỉ lệ 1/1.000.000) và cấp vùng sinh thái (tương thích với bản đồ đất ngập nước tỉ lệ 1/250.000) đang được thực hiện để sớm hoàn chỉnh, công bố.

Đây sẽ là những cơ sở quan trọng cho việc hoạch định chủ trương, đường lối sử dụng các vùng đất ngập nước một cách bền vững.

- Các hoạt động bảo tồn đất ngập nước

Việt Nam đã đề xuất được một vùng đất ngập nước vào danh sách các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế, đó là vùng đất ngập nước Xuân Thủy, tại huyện Giao Thủy, tỉnh Nam Định, với tổng diện tích 12.000 ha và duy trì chế độ bảo tồn theo quy chế pháp lí quốc tế từ đó đến nay. Đây là khu Ramsar đầu tiên ở Đông Nam á và là khu thứ 50 trên thế giới. Việt Nam cũng đang có những nỗ lực để có thể đưa thêm các vùng đất ngập nước vào trong Danh sách này đồng thời quyết định thành lập các khu bảo tồn thiên nhiên đất ngập nước. Trong 68 vùng đất ngập nước được thống kê bao gồm các hồ chứa nước tự nhiên và nhân tạo, các dầm, phá, cửa sông, các sân chim, các khu rừng ngập nước, các trảng cỏ ngập nước theo mùa, có 17 vùng đất ngập nước đã được Chính phủ công nhận và 20 vùng đất ngập nước đã được đề nghị trong hệ thống khu bảo tồn rừng.

- Kiểm kê, quy hoạch các vùng đất ngập nước trên toàn quốc.

Việc kiểm kê đất ngập nước của Việt Nam được thực hiện từ những năm 1990 và được cập nhật bổ sung, hoàn thiện. Ngoài ra, các vùng đất ngập nước Việt Nam cũng được đưa vào trong "Danh mục các vùng đất ngập nước châu á" (A Directory of Asian Wetlands). Việc xây dựng quy hoạch tổng thể về bảo tồn và phát triển bền vững đất ngập nước cấp quốc gia (tương thích với bản đồ đất ngập nước tỉ lệ 1/1.000.000) và cấp vùng sinh thái (tương thích với bản đồ đất ngập nước tỉ lệ 1/250.000) đang được thực hiện để sớm hoàn chỉnh, công bố.

Đây sẽ là những cơ sở quan trọng cho việc hoạch định chủ trương, đường lối sử dụng các vùng đất ngập nước một cách bền vững.

482

2.3. Về thực thi Công ước về buôn bán quốc tế các loài động, thực vật hoang dã nguy cấp - Công ước CITES

Để bảo vệ các loài động thực vật hoang dã, đặc biệt là các loài quý hiếm, có nguy cơ bị tuyệt chủng và cùng cộng đồng quốc tế kiểm soát và điều chỉnh việc buôn bán quốc tế các loài động thực vật hoang dã nguy cấp, ngày 20 tháng 4 năm 1994 Việt Nam đã chính thức trở thành thành viên thứ 121 của Công ước về buôn bán quốc tế các loài động thực vật hoang dã nguy cấp, gọi tắt là Công ước CITES hay Công ước Washington. Cho tới nay đã có khoảng 140 quốc gia là thành viên của Công ước này.

2.3.1. Nghĩa vụ của Việt Nam khi tham gia Công ước CITES

Là một bên tham gia Công ước, Việt Nam có trách nhiệm phải cam kết thực hiện các nghĩa vụ của công ước là bảo vệ các loài động vật, thực vật quý hiếm có nguy cơ tuyệt chủng thông qua thực hiện việc cấm buôn bán quốc tế các loài có nguy cơ tuyệt chủng và điều hoà, giám sát chặt chẽ việc buôn bán các loài khác. Các bên tham gia Công ước cam kết phối hợp các nỗ lực nhằm đạt được mục tiêu của Công ước, trong đó tập trung vào việc lập danh sách các loài động vật, thực vật hoang dã theo 3 phụ lục để áp dụng các biện pháp quản lí khác nhau.

Các nước thành viên tiến hành những biện pháp thích hợp để thi hành có hiệu lực các điều khoản của Công ước và để cấm buôn bán các loài thuộc Phụ lục 1. Các biện pháp đó là:

- Phạt việc buôn bán hoặc lưu giữ các mẫu vật.

- Tịch thu hoặc trả lại nước xuất khẩu các mẫu vật bị lưu giữ.

Các mẫu vật sau khi bị tịch thu sẽ được giao cho cơ quan có thẩm quyền quản lí. Sau khi trao đổi ý kiến với quốc gia xuất khẩu, cơ quan có thẩm quyền quản lí sẽ trả lại mẫu vật cho quốc

2.3. Về thực thi Công ước về buôn bán quốc tế các loài động, thực vật hoang dã nguy cấp - Công ước CITES

Để bảo vệ các loài động thực vật hoang dã, đặc biệt là các loài quý hiếm, có nguy cơ bị tuyệt chủng và cùng cộng đồng quốc tế kiểm soát và điều chỉnh việc buôn bán quốc tế các loài động thực vật hoang dã nguy cấp, ngày 20 tháng 4 năm 1994 Việt Nam đã chính thức trở thành thành viên thứ 121 của Công ước về buôn bán quốc tế các loài động thực vật hoang dã nguy cấp, gọi tắt là Công ước CITES hay Công ước Washington. Cho tới nay đã có khoảng 140 quốc gia là thành viên của Công ước này.

2.3.1. Nghĩa vụ của Việt Nam khi tham gia Công ước CITES

Là một bên tham gia Công ước, Việt Nam có trách nhiệm phải cam kết thực hiện các nghĩa vụ của công ước là bảo vệ các loài động vật, thực vật quý hiếm có nguy cơ tuyệt chủng thông qua thực hiện việc cấm buôn bán quốc tế các loài có nguy cơ tuyệt chủng và điều hoà, giám sát chặt chẽ việc buôn bán các loài khác. Các bên tham gia Công ước cam kết phối hợp các nỗ lực nhằm đạt được mục tiêu của Công ước, trong đó tập trung vào việc lập danh sách các loài động vật, thực vật hoang dã theo 3 phụ lục để áp dụng các biện pháp quản lí khác nhau.

Các nước thành viên tiến hành những biện pháp thích hợp để thi hành có hiệu lực các điều khoản của Công ước và để cấm buôn bán các loài thuộc Phụ lục 1. Các biện pháp đó là:

- Phạt việc buôn bán hoặc lưu giữ các mẫu vật.

- Tịch thu hoặc trả lại nước xuất khẩu các mẫu vật bị lưu giữ.

Các mẫu vật sau khi bị tịch thu sẽ được giao cho cơ quan có thẩm quyền quản lí. Sau khi trao đổi ý kiến với quốc gia xuất khẩu, cơ quan có thẩm quyền quản lí sẽ trả lại mẫu vật cho quốc

483

gia đó và quốc gia này sẽ chịu toàn bộ phí tổn hoặc mẫu vật sẽ được chuyển cho trung tâm cứu hộ hay một nơi nào đó mà cơ quan thẩm quyền quản lí cho là thích hợp và phù hợp với mục tiêu của công ước. Trung tâm cứu hộ là cơ sở trông nom, chăm sóc các mẫu vật sống bị tịch thu.

Các nước thành viên đảm bảo hoàn tất các thủ tục xuất nhập một cách nhanh chóng cho các loài động thực vật hoang dã được phép xuất khẩu.

Các quốc gia thành viên phải đảm bảo cho mọi mẫu vật sống phải được chăm sóc thích hợp nhằm hạn chế tối đa các tổn thương về sức khoẻ hay cách đối xử thô bạo trong quá trình vận chuyển hoặc quá cảnh.

2.3.2. Thực thi Công ước CITES ở Việt Nam

* Về tổ chức

Bộ lâm nghiệp (nay thuộc Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn) là cơ quan quản lí nhà nước thống nhất chịu trách nhiệm liên hệ với ban thư kí công ước và các nước thành viên của công ước, được cấp giấy phép hoặc chứng chỉ về các hoạt động buôn bán động thực vật hoang dã. Viện sinh thái và tài nguyên sinh vật (IEBR) thuộc Viện khoa học và công nghệ Việt Nam và Trung tâm tài nguyên và môi trường thuộc Đại học quốc gia Hà Nội (CRES) là 2 cơ quan thẩm quyền khoa học làm tư vấn khoa học cho cơ quan thẩm quyền quản lí.

Thực hiện sự phân công của Chính phủ, ngày 21/4/2000, Bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn đã kí Quyết định số 43/2000/QĐ-BNNPTNT/TCCB thành lập Văn phòng CITES Việt Nam với chức năng là bộ phận thường trực của cơ quan có thẩm quyền Việt Nam trong việc thực thi Công ước CITES. Văn

gia đó và quốc gia này sẽ chịu toàn bộ phí tổn hoặc mẫu vật sẽ được chuyển cho trung tâm cứu hộ hay một nơi nào đó mà cơ quan thẩm quyền quản lí cho là thích hợp và phù hợp với mục tiêu của công ước. Trung tâm cứu hộ là cơ sở trông nom, chăm sóc các mẫu vật sống bị tịch thu.

Các nước thành viên đảm bảo hoàn tất các thủ tục xuất nhập một cách nhanh chóng cho các loài động thực vật hoang dã được phép xuất khẩu.

Các quốc gia thành viên phải đảm bảo cho mọi mẫu vật sống phải được chăm sóc thích hợp nhằm hạn chế tối đa các tổn thương về sức khoẻ hay cách đối xử thô bạo trong quá trình vận chuyển hoặc quá cảnh.

2.3.2. Thực thi Công ước CITES ở Việt Nam

* Về tổ chức

Bộ lâm nghiệp (nay thuộc Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn) là cơ quan quản lí nhà nước thống nhất chịu trách nhiệm liên hệ với ban thư kí công ước và các nước thành viên của công ước, được cấp giấy phép hoặc chứng chỉ về các hoạt động buôn bán động thực vật hoang dã. Viện sinh thái và tài nguyên sinh vật (IEBR) thuộc Viện khoa học và công nghệ Việt Nam và Trung tâm tài nguyên và môi trường thuộc Đại học quốc gia Hà Nội (CRES) là 2 cơ quan thẩm quyền khoa học làm tư vấn khoa học cho cơ quan thẩm quyền quản lí.

Thực hiện sự phân công của Chính phủ, ngày 21/4/2000, Bộ trưởng Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn đã kí Quyết định số 43/2000/QĐ-BNNPTNT/TCCB thành lập Văn phòng CITES Việt Nam với chức năng là bộ phận thường trực của cơ quan có thẩm quyền Việt Nam trong việc thực thi Công ước CITES. Văn

484

phòng CITES Việt Nam đặt tại Cục kiểm lâm thuộc Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn.

Lực lượng chủ chốt trong việc tổ chức thực thi Công ước CITES và các văn bản pháp luật có liên quan ở Việt Nam là lực lượng kiểm lâm. Bên cạnh đó, các cơ quan có liên quan như công an, hải quan, quản lí thị trường, môi trường đã có sự phối hợp chặt chẽ với lực lượng kiểm lâm đẩy mạnh các hoạt động bảo vệ động vật, thực vật hoang dã.

* Xây dựng chính sách, pháp luật

Trong những năm qua, hành lang pháp lí cho việc bảo vệ các loài động thực vật hoang dã, đặc biệt là các loài quý hiếm, có nguy cơ bị tuyệt chủng đã có những bước phát triển rất đáng ghi nhận.

Tuy nhiên, pháp luật về bảo vệ các loài động vật mới chỉ giới hạn trong việc bảo vệ các loài động vật quý hiếm có nguy cơ tuyệt chủng mà thiếu các quy định pháp luật về bảo vệ các loài khác. Hiện tại, các loài động vật khác nhau được phân chia theo môi trường sống khác nhau của chúng (trên cạn hoặc dưới nước) và việc quản lí các loại động vật này thuộc thẩm quyền của các cơ quan khác nhau, cũng như việc bảo vệ chúng được điều chỉnh bởi các văn bản pháp luật khác nhau. Chưa có sự thống nhất pháp lí việc quản lí và bảo vệ các loài trên đất liền cũng như ở dưới nước.

Pháp luật về bảo vệ và phát triển các loài thực vật mới tập trung vào việc điều chỉnh một nhóm các sản phẩm thực vật rừng mà chưa có các quy định mang tính tổng thể.

Nhìn chung, khung pháp lí cho việc kiểm soát hoạt động buôn bán động thực vật hoang dã ở nước ta hiện còn nhiều bất cập và chồng chéo. Ngành kiểm lâm, quản lí thị trường, hải quan... đều

phòng CITES Việt Nam đặt tại Cục kiểm lâm thuộc Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn.

Lực lượng chủ chốt trong việc tổ chức thực thi Công ước CITES và các văn bản pháp luật có liên quan ở Việt Nam là lực lượng kiểm lâm. Bên cạnh đó, các cơ quan có liên quan như công an, hải quan, quản lí thị trường, môi trường đã có sự phối hợp chặt chẽ với lực lượng kiểm lâm đẩy mạnh các hoạt động bảo vệ động vật, thực vật hoang dã.

* Xây dựng chính sách, pháp luật

Trong những năm qua, hành lang pháp lí cho việc bảo vệ các loài động thực vật hoang dã, đặc biệt là các loài quý hiếm, có nguy cơ bị tuyệt chủng đã có những bước phát triển rất đáng ghi nhận.

Tuy nhiên, pháp luật về bảo vệ các loài động vật mới chỉ giới hạn trong việc bảo vệ các loài động vật quý hiếm có nguy cơ tuyệt chủng mà thiếu các quy định pháp luật về bảo vệ các loài khác. Hiện tại, các loài động vật khác nhau được phân chia theo môi trường sống khác nhau của chúng (trên cạn hoặc dưới nước) và việc quản lí các loại động vật này thuộc thẩm quyền của các cơ quan khác nhau, cũng như việc bảo vệ chúng được điều chỉnh bởi các văn bản pháp luật khác nhau. Chưa có sự thống nhất pháp lí việc quản lí và bảo vệ các loài trên đất liền cũng như ở dưới nước.

Pháp luật về bảo vệ và phát triển các loài thực vật mới tập trung vào việc điều chỉnh một nhóm các sản phẩm thực vật rừng mà chưa có các quy định mang tính tổng thể.

Nhìn chung, khung pháp lí cho việc kiểm soát hoạt động buôn bán động thực vật hoang dã ở nước ta hiện còn nhiều bất cập và chồng chéo. Ngành kiểm lâm, quản lí thị trường, hải quan... đều

485

ban hành những văn bản pháp luật liên quan đến vấn đề này mà thiếu sự phối hợp thống nhất.

* Các hoạt động cụ thể khác

- Xây dựng kế hoạch hành động quốc gia về tăng cường kiểm soát buôn bán động vật, thực vật hoang dã. Đây sẽ là cơ sở nhằm kết hợp sức mạnh tổng hợp trên toàn quốc để kiểm soát và tiến tới chấm dứt tình trạng buôn bán bất hợp pháp và không bền vững các loài động thực vật hoang dã.

- Tổ chức các hoạt động tuyên truyền, nâng cao nhận thức cho cộng đồng về trách nhiệm bảo vệ các loài động thực vật hoang dã, trong đó chú trọng việc khơi dậy truyền thống yêu thiên nhiên, gắn bó với thiên nhiên của người dân Việt Nam. Ngoài ra, các tập tục, tín ngưỡng của người dân trong việc bảo vệ các loài cây, các loài động vật cũng đóng vai trò quan trọng.

- Tăng cường năng lực cho đội ngũ cán bộ thực thi nhiệm vụ bảo vệ động thực vật hoang dã, đặc biệt là năng lực về nhận dạng, đánh giá các loài thú, loài cây quý hiếm.

- Đẩy mạnh công tác kiểm tra, kiểm soát các hoạt động săn bắt, buôn bán, vận chuyển, tiêu thụ động thực vật hoang dã trên thị trường.

Các chi cục kiểm lâm đã kết hợp với công an, hải quan, quản lí thị trường kiểm tra việc buôn bán, vận chuyển, động thực vật hoang dã trái phép, đặc biệt là các loài động vật hoang dã. Theo báo cáo của các chi cục kiểm lâm thì số lượng động vật hoang dã thường được chở từ các tỉnh Tây Nguyên, Tây Bắc về các tỉnh đồng bằng, từ các tỉnh phía Nam ra phía Bắc. Trong thời gian qua, chúng ta đã có những bước tiến dài về kiểm soát và ngăn chặn việc buôn bán bất hợp pháp động thực vật quý hiếm qua biên giới.

ban hành những văn bản pháp luật liên quan đến vấn đề này mà thiếu sự phối hợp thống nhất.

* Các hoạt động cụ thể khác

- Xây dựng kế hoạch hành động quốc gia về tăng cường kiểm soát buôn bán động vật, thực vật hoang dã. Đây sẽ là cơ sở nhằm kết hợp sức mạnh tổng hợp trên toàn quốc để kiểm soát và tiến tới chấm dứt tình trạng buôn bán bất hợp pháp và không bền vững các loài động thực vật hoang dã.

- Tổ chức các hoạt động tuyên truyền, nâng cao nhận thức cho cộng đồng về trách nhiệm bảo vệ các loài động thực vật hoang dã, trong đó chú trọng việc khơi dậy truyền thống yêu thiên nhiên, gắn bó với thiên nhiên của người dân Việt Nam. Ngoài ra, các tập tục, tín ngưỡng của người dân trong việc bảo vệ các loài cây, các loài động vật cũng đóng vai trò quan trọng.

- Tăng cường năng lực cho đội ngũ cán bộ thực thi nhiệm vụ bảo vệ động thực vật hoang dã, đặc biệt là năng lực về nhận dạng, đánh giá các loài thú, loài cây quý hiếm.

- Đẩy mạnh công tác kiểm tra, kiểm soát các hoạt động săn bắt, buôn bán, vận chuyển, tiêu thụ động thực vật hoang dã trên thị trường.

Các chi cục kiểm lâm đã kết hợp với công an, hải quan, quản lí thị trường kiểm tra việc buôn bán, vận chuyển, động thực vật hoang dã trái phép, đặc biệt là các loài động vật hoang dã. Theo báo cáo của các chi cục kiểm lâm thì số lượng động vật hoang dã thường được chở từ các tỉnh Tây Nguyên, Tây Bắc về các tỉnh đồng bằng, từ các tỉnh phía Nam ra phía Bắc. Trong thời gian qua, chúng ta đã có những bước tiến dài về kiểm soát và ngăn chặn việc buôn bán bất hợp pháp động thực vật quý hiếm qua biên giới.

486

Tuy nhiên, việc khai thác, săn bắt, buôn bán động vật hoang dã trái phép và các sản phẩm của chúng vẫn chưa được ngăn chặn, có chỗ có nơi còn nghiêm trọng. Việc khai thác và săn bắn bừa bãi trong rừng đã làm giảm đáng kể tính đa dạng sinh học của các vùng rừng Việt Nam. Hàng loạt các loài động vật quý hiếm bị săn bắt, bẫy được thị trường nội địa tiêu thụ do nhu cầu rất cao.

III. VỀ XỬ LÍ CÁC VI PHẠM PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ ĐA DẠNG SINH HỌC VÀ BẢO TỒN THIÊN NHIÊN

Như đã nêu ở phần trên, Luật bảo vệ môi trường năm 2014, Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, cùng với hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến khai thác và quản lí tài nguyên thiên nhiên như Luật đa dạng sinh học, Luật đất đai, Luật tài nguyên nước, Luật khoáng sản, Luật bảo vệ và phát triển rừng... và các văn bản pháp luật điều chỉnh hoạt động của con người khi có những tác động nhất định vào môi trường gây ảnh hưởng đến môi trường đã tạo ra một khuôn khổ pháp lí cho việc bảo vệ môi trường một cách đồng bộ và tương đối toàn diện.

Với nguyên tắc, mọi hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường phải được phát hiện, xử phạt kịp thời và bị đình chỉ ngay; việc xử phạt phải được tiến hành nhanh chóng, công minh, triệt để; mọi hậu quả về môi trường do hành vi vi phạm hành chính gây ra phải được khắc phục theo đúng quy định của pháp luật và việc xử lí hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường phải căn cứ vào tính chất, mức độ vi phạm, nhân thân người vi phạm và những tình tiết giảm nhẹ, tình tiết tăng nặng để quyết định hình thức, biện pháp xử lí thích hợp.

Tuy nhiên, việc khai thác, săn bắt, buôn bán động vật hoang dã trái phép và các sản phẩm của chúng vẫn chưa được ngăn chặn, có chỗ có nơi còn nghiêm trọng. Việc khai thác và săn bắn bừa bãi trong rừng đã làm giảm đáng kể tính đa dạng sinh học của các vùng rừng Việt Nam. Hàng loạt các loài động vật quý hiếm bị săn bắt, bẫy được thị trường nội địa tiêu thụ do nhu cầu rất cao.

III. VỀ XỬ LÍ CÁC VI PHẠM PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ ĐA DẠNG SINH HỌC VÀ BẢO TỒN THIÊN NHIÊN

Như đã nêu ở phần trên, Luật bảo vệ môi trường năm 2014, Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, cùng với hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến khai thác và quản lí tài nguyên thiên nhiên như Luật đa dạng sinh học, Luật đất đai, Luật tài nguyên nước, Luật khoáng sản, Luật bảo vệ và phát triển rừng... và các văn bản pháp luật điều chỉnh hoạt động của con người khi có những tác động nhất định vào môi trường gây ảnh hưởng đến môi trường đã tạo ra một khuôn khổ pháp lí cho việc bảo vệ môi trường một cách đồng bộ và tương đối toàn diện.

Với nguyên tắc, mọi hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường phải được phát hiện, xử phạt kịp thời và bị đình chỉ ngay; việc xử phạt phải được tiến hành nhanh chóng, công minh, triệt để; mọi hậu quả về môi trường do hành vi vi phạm hành chính gây ra phải được khắc phục theo đúng quy định của pháp luật và việc xử lí hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường phải căn cứ vào tính chất, mức độ vi phạm, nhân thân người vi phạm và những tình tiết giảm nhẹ, tình tiết tăng nặng để quyết định hình thức, biện pháp xử lí thích hợp.

487

Theo đó, các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ đa dạng sinh học và môi trường tự nhiên được quy định cụ thể tại các văn bản sau:

- Chương XVII Bộ luật hình sự năm 1999 (sửa đổi, bổ sung năm 2009) về các tội phạm về môi trường quy định 5 tội danh có liên quan đến đa dạng sinh học và môi trường thiên nhiên như: Tội hủy hoại nguồn lợi thủy sản; tội hủy hoại rừng; tội vi phạm các quy định về bảo vệ động vật thuộc danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; tội vi phạm các quy định về quản lí khu bảo tồn thiên nhiên; tội nhập khẩu, phát tán các loài ngoại lai xâm hại. Theo quy định tại Bộ luật hình sự thì người phạm các tội danh này có thể bị phạt tù đến mười lăm năm hoặc có thể bị phạt tiền đến hai trăm triệu đồng và có thể bị cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc làm công việc nhất định đến năm năm.

- Xử lí hành vi vi phạm pháp luật hành chính theo quy định của Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Trình bày tổng quan về các điều ước quốc tế về đa dạng sinh học và bảo tồn thiên nhiên. Ý nghĩa của các công ước này trong công tác bảo vệ môi trường nói chung và bảo vệ đa dạng sinh học nói riêng.

2. Trình bày nội dung cơ bản của các công ước quốc tế về đa dạng sinh học và bảo tồn thiên nhiên mà Việt Nam đã kí kết hoặc tham gia.

3. Trình bày nghĩa vụ chủ yếu của Việt nam với tư cách là thành viên của các công ước quốc tế về đa dạng sinh học và bảo tồn thiên nhiên.

Theo đó, các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ đa dạng sinh học và môi trường tự nhiên được quy định cụ thể tại các văn bản sau:

- Chương XVII Bộ luật hình sự năm 1999 (sửa đổi, bổ sung năm 2009) về các tội phạm về môi trường quy định 5 tội danh có liên quan đến đa dạng sinh học và môi trường thiên nhiên như: Tội hủy hoại nguồn lợi thủy sản; tội hủy hoại rừng; tội vi phạm các quy định về bảo vệ động vật thuộc danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; tội vi phạm các quy định về quản lí khu bảo tồn thiên nhiên; tội nhập khẩu, phát tán các loài ngoại lai xâm hại. Theo quy định tại Bộ luật hình sự thì người phạm các tội danh này có thể bị phạt tù đến mười lăm năm hoặc có thể bị phạt tiền đến hai trăm triệu đồng và có thể bị cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc làm công việc nhất định đến năm năm.

- Xử lí hành vi vi phạm pháp luật hành chính theo quy định của Nghị định của Chính phủ số 179/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Trình bày tổng quan về các điều ước quốc tế về đa dạng sinh học và bảo tồn thiên nhiên. Ý nghĩa của các công ước này trong công tác bảo vệ môi trường nói chung và bảo vệ đa dạng sinh học nói riêng.

2. Trình bày nội dung cơ bản của các công ước quốc tế về đa dạng sinh học và bảo tồn thiên nhiên mà Việt Nam đã kí kết hoặc tham gia.

3. Trình bày nghĩa vụ chủ yếu của Việt nam với tư cách là thành viên của các công ước quốc tế về đa dạng sinh học và bảo tồn thiên nhiên.

488

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tài liệu trong nước

1. Báo cáo của Bộ văn hoá-thông tin số 70/BC-BVHTT ngày 31/5/2002 tổng kết chính sách đất đai và kiến nghị chủ trương sửa đổi Luật đất đai đối với đất di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh.
2. Xuân Ba, "Xin hãy nâng niu với cảnh quan cố đô Hoa Lư", *Báo tiền phong*, ngày 11/4/2004.
3. Đái Duy Ban, Trần Thị Minh Tâm, Đái Thị Ngân Hà, Đái Thị Hằng Nga, *Công nghệ DNA trong điều trị gen các bệnh hiểm nghèo*, Nxb. Y học, Hà Nội, 1998.
4. Bộ khoa học, công nghệ và môi trường, "Đa dạng sinh học và quản lí sự xâm nhập của sinh vật lạ", *Tạp chí bảo vệ môi trường*, số 4/2001.
5. Bộ tài nguyên và môi trường, *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2001.*
6. Bộ khoa học, công nghệ và môi trường, *Cơ sở khoa học và thực tiễn của việc hoàn thiện các chính sách quản lí xung đột môi trường* (Thuyết minh đề tài nghiên cứu khoa học cấp nhà nước), Hà Nội, 2002.
7. Bộ tài nguyên và môi trường, *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2004.*
8. Bộ tài nguyên và môi trường, *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2005* - Phần tổng quan.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tài liệu trong nước

1. Báo cáo của Bộ văn hoá-thông tin số 70/BC-BVHTT ngày 31/5/2002 tổng kết chính sách đất đai và kiến nghị chủ trương sửa đổi Luật đất đai đối với đất di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh.
2. Xuân Ba, "Xin hãy nâng niu với cảnh quan cố đô Hoa Lư", *Báo tiền phong*, ngày 11/4/2004.
3. Đái Duy Ban, Trần Thị Minh Tâm, Đái Thị Ngân Hà, Đái Thị Hằng Nga, *Công nghệ DNA trong điều trị gen các bệnh hiểm nghèo*, Nxb. Y học, Hà Nội, 1998.
4. Bộ khoa học, công nghệ và môi trường, "Đa dạng sinh học và quản lí sự xâm nhập của sinh vật lạ", *Tạp chí bảo vệ môi trường*, số 4/2001.
5. Bộ tài nguyên và môi trường, *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2001.*
6. Bộ khoa học, công nghệ và môi trường, *Cơ sở khoa học và thực tiễn của việc hoàn thiện các chính sách quản lí xung đột môi trường* (Thuyết minh đề tài nghiên cứu khoa học cấp nhà nước), Hà Nội, 2002.
7. Bộ tài nguyên và môi trường, *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2004.*
8. Bộ tài nguyên và môi trường, *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2005* - Phần tổng quan.

489

9. Bộ tài nguyên và môi trường, *Báo cáo môi trường quốc gia năm 2007: Môi trường không khí đô thị Việt Nam.*

10. Bộ tài nguyên và môi trường, *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia, Báo cáo chuyên đề môi trường năm 2009.*

11. Bộ tài nguyên và môi trường, *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2010.*

12. Bộ tài nguyên và môi trường, *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2011, Báo cáo chuyên đề tài nguyên nước.*

13. Bộ giáo dục và đào tạo - Trung tâm ngôn ngữ và văn hoá Việt Nam, *Đại từ điển tiếng Việt,* Nxb. Văn hoá-thông tin, Hà Nội, 1998.

14. Trần Ngọc Chấn, *Ô nhiễm không khí và xử lí khí thải (tập 1),* Nxb. Khoa học và kĩ thuật, Hà Nội, 2002.

15. Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu biển MARPOL 73/78 (10/11/1990).

16. Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển năm 1982 (14/7/1994).

17. Chỉ thị của Bộ chính trị Ban chấp hành trung ương Đảng số 36-CT/TƯ ngày 25/6/1998 về tăng cường công tác bảo vệ môi trường trong thời kì công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

18. Cục môi trường, Bộ khoa học, công nghệ và môi trường, *Báo cáo tổng hợp đề tài khoa học cấp bộ: Nghiên cứu tổng quan các điều ước quốc tế về môi trường mà Việt Nam kí kết, tham gia và tổ chức thực hiện,* Hà Nội, tháng 12/2002.

19. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001.

20. Phạm Ngọc Đăng, *Môi trường không khí*, Nxb. Khoa học và kĩ thuật, Hà Nội, 2003.

9. Bộ tài nguyên và môi trường, *Báo cáo môi trường quốc gia năm 2007: Môi trường không khí đô thị Việt Nam.*

10. Bộ tài nguyên và môi trường, *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia, Báo cáo chuyên đề môi trường năm 2009.*

11. Bộ tài nguyên và môi trường, *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2010.*

12. Bộ tài nguyên và môi trường, *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2011, Báo cáo chuyên đề tài nguyên nước.*

13. Bộ giáo dục và đào tạo - Trung tâm ngôn ngữ và văn hoá Việt Nam, *Đại từ điển tiếng Việt,* Nxb. Văn hoá-thông tin, Hà Nội, 1998.

14. Trần Ngọc Chấn, *Ô nhiễm không khí và xử lí khí thải (tập 1),* Nxb. Khoa học và kĩ thuật, Hà Nội, 2002.

15. Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu biển MARPOL 73/78 (10/11/1990).

16. Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển năm 1982 (14/7/1994).

17. Chỉ thị của Bộ chính trị Ban chấp hành trung ương Đảng số 36-CT/TƯ ngày 25/6/1998 về tăng cường công tác bảo vệ môi trường trong thời kì công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

18. Cục môi trường, Bộ khoa học, công nghệ và môi trường, *Báo cáo tổng hợp đề tài khoa học cấp bộ: Nghiên cứu tổng quan các điều ước quốc tế về môi trường mà Việt Nam kí kết, tham gia và tổ chức thực hiện,* Hà Nội, tháng 12/2002.

19. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001.

20. Phạm Ngọc Đăng, *Môi trường không khí*, Nxb. Khoa học và kĩ thuật, Hà Nội, 2003.

490

21. TS. Hoàng Sĩ Động, *Phương pháp điều tra đánh giá tài nguyên rừng nhiệt đới,* Nxb. Khoa học và kĩ thuật, Hà Nội, 2006.
22. *Hồ Chí Minh toàn tập,* tập 3, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000.
23. PGS.TS. Nguyễn Chu Hồi, *Cơ sở tài nguyên và môi trường biển,* Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, 2005.
24. *Kỉ yếu Hội thảo giải quyết tranh chấp kinh doanh và phá sản doanh nghiệp,* Nxb. Giao thông vận tải, Hà Nội, tháng 10/1999.
25. Lê Đình Lương, "Sinh vật chuyển gen với cuộc cách mạng sinh học và những rủi ro tiềm ẩn", *Tạp chí bảo vệ môi trường,* Bộ khoa học, công nghệ và môi trường, số 7/2000.
26. *Môi trường và quy hoạch tổng thể theo hướng phát triển bền vững - Một số cơ sở lí luận và thực tiễn,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002.
27. Nghị quyết của Bộ chính trị Ban chấp hành trung ương Đảng số 41-NQ/TW ngày 15/11/2004 về bảo vệ môi trường trong thời kì đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.
28. Ngân hàng thế giới (WB), *Xanh hoá công nghiệp, vai trò mới của cộng đồng, thị trường và chính phủ,* Báo cáo nghiên cứu chính sách của Ngân hàng thế giới, 2000.
29. PGS.TS. Hoàng Kim Ngũ, GS.TS. Phùng Ngọc Lan, *Sinh thái rừng ngập mặn,* Nxb. Nông nghiệp, Hà Nội, 2005.
30. Richard B. Primack, *Cơ sở bảo tồn,* Nxb. Khoa học và kĩ thuật, Hà Nội, 1999.
31. Đặng Hoàng Sơn, *136 câu hỏi và giải đáp về pháp luật môi trường,* Nxb. Lao động-xã hội, Hà Nội, 2003.
32. Nguyễn Ngọc Sinh, Chu Thị Sàng, *Hiện trạng quy hoạch môi trường ở Việt Nam và định hướng trong thời gian tới,* Hà Nội, tháng 5/2001.

21. TS. Hoàng Sĩ Động, *Phương pháp điều tra đánh giá tài nguyên rừng nhiệt đới,* Nxb. Khoa học và kĩ thuật, Hà Nội, 2006.
22. *Hồ Chí Minh toàn tập,* tập 3, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000.
23. PGS.TS. Nguyễn Chu Hồi, *Cơ sở tài nguyên và môi trường biển,* Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, 2005.
24. *Kỉ yếu Hội thảo giải quyết tranh chấp kinh doanh và phá sản doanh nghiệp,* Nxb. Giao thông vận tải, Hà Nội, tháng 10/1999.
25. Lê Đình Lương, "Sinh vật chuyển gen với cuộc cách mạng sinh học và những rủi ro tiềm ẩn", *Tạp chí bảo vệ môi trường,* Bộ khoa học, công nghệ và môi trường, số 7/2000.
26. *Môi trường và quy hoạch tổng thể theo hướng phát triển bền vững - Một số cơ sở lí luận và thực tiễn,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2002.
27. Nghị quyết của Bộ chính trị Ban chấp hành trung ương Đảng số 41-NQ/TW ngày 15/11/2004 về bảo vệ môi trường trong thời kì đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.
28. Ngân hàng thế giới (WB), *Xanh hoá công nghiệp, vai trò mới của cộng đồng, thị trường và chính phủ,* Báo cáo nghiên cứu chính sách của Ngân hàng thế giới, 2000.
29. PGS.TS. Hoàng Kim Ngũ, GS.TS. Phùng Ngọc Lan, *Sinh thái rừng ngập mặn,* Nxb. Nông nghiệp, Hà Nội, 2005.
30. Richard B. Primack, *Cơ sở bảo tồn,* Nxb. Khoa học và kĩ thuật, Hà Nội, 1999.
31. Đặng Hoàng Sơn, *136 câu hỏi và giải đáp về pháp luật môi trường,* Nxb. Lao động-xã hội, Hà Nội, 2003.
32. Nguyễn Ngọc Sinh, Chu Thị Sàng, *Hiện trạng quy hoạch môi trường ở Việt Nam và định hướng trong thời gian tới,* Hà Nội, tháng 5/2001.

491

33. TS. Nguyễn Danh Sơn, *Sử dụng chất thải trong quá trình phát triển kinh tế ở Việt Nam,* Viện chiến lược và chính sách khoa học công nghệ, Bộ khoa học và công nghệ.
34. Từ điển tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng, 1997.
35. Trường Đại học Luật Hà Nội, *Từ điển giải thích thuật ngữ luật học: Luật hành chính*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 1999.
36. Nguyễn Quang Tuấn, "Xung đột môi trường - Nguyên nhân và giải pháp quản lí xung đột môi trường", Kỉ yếu Hội thảo xã hội học môi trường, Bộ khoa học, công nghệ và môi trường: Mạng lưới giáo dục môi trường Việt Nam, Hà Nội, 2000.
37. Trịnh Thị Thanh, *Độc học, môi trường và sức khoẻ con người*, Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, 2010.
38. Nguyễn Hoàng Trí, *Lượng giá kinh tế hệ sinh thái rừng ngập mặn: Nguyên lí và ứng dụng*, Nxb. Đại học kinh tế quốc dân, Hà Nội, 2006.
39. Nguyễn Nghĩa Thìn, *Hệ sinh thái rừng nhiệt đới,* Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, 2010.
40. Vũ Quyết Thắng, *Quy hoạch môi trường,* Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, 2005.
41. Trích yếu tóm tắt các quyết định của toà án trong các vụ liên quan đến môi trường (đặc biệt dẫn chiếu đến các nước Nam Á) tại Hội thảo khu vực về vai trò của toà án trong việc thúc đẩy luật pháp trong lĩnh vực phát triển bền vững, tổ chức tại Colombo, Srilanca từ ngày 4 - 6/7/1997.
42. *Tuyển tập các báo cáo khoa học tại Hội nghị môi trường toàn quốc năm 1998,* Nxb. Khoa học và kĩ thuật, Hà Nội, 1999.
43. "Vùng đầm phá Tam Giang - Động thực vật quý hiếm đang bị đe doạ", *Báo công an nhân dân,* số 156 ngày 28/12/2004.

33. TS. Nguyễn Danh Sơn, *Sử dụng chất thải trong quá trình phát triển kinh tế ở Việt Nam,* Viện chiến lược và chính sách khoa học công nghệ, Bộ khoa học và công nghệ.
34. Từ điển tiếng Việt, Nxb. Đà Nẵng, 1997.
35. Trường Đại học Luật Hà Nội, *Từ điển giải thích thuật ngữ luật học: Luật hành chính*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 1999.
36. Nguyễn Quang Tuấn, "Xung đột môi trường - Nguyên nhân và giải pháp quản lí xung đột môi trường", Kỉ yếu Hội thảo xã hội học môi trường, Bộ khoa học, công nghệ và môi trường: Mạng lưới giáo dục môi trường Việt Nam, Hà Nội, 2000.
37. Trịnh Thị Thanh, *Độc học, môi trường và sức khoẻ con người*, Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, 2010.
38. Nguyễn Hoàng Trí, *Lượng giá kinh tế hệ sinh thái rừng ngập mặn: Nguyên lí và ứng dụng*, Nxb. Đại học kinh tế quốc dân, Hà Nội, 2006.
39. Nguyễn Nghĩa Thìn, *Hệ sinh thái rừng nhiệt đới,* Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, 2010.
40. Vũ Quyết Thắng, *Quy hoạch môi trường,* Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, 2005.
41. Trích yếu tóm tắt các quyết định của toà án trong các vụ liên quan đến môi trường (đặc biệt dẫn chiếu đến các nước Nam Á) tại Hội thảo khu vực về vai trò của toà án trong việc thúc đẩy luật pháp trong lĩnh vực phát triển bền vững, tổ chức tại Colombo, Srilanca từ ngày 4 - 6/7/1997.
42. *Tuyển tập các báo cáo khoa học tại Hội nghị môi trường toàn quốc năm 1998,* Nxb. Khoa học và kĩ thuật, Hà Nội, 1999.
43. "Vùng đầm phá Tam Giang - Động thực vật quý hiếm đang bị đe doạ", *Báo công an nhân dân,* số 156 ngày 28/12/2004.

492

Tài liệu nước ngoài

1. Bender/Sparwasser/Engel, *Umweltrecht*, CF. Muller Verlag, Heidelberg, 2000.
2. *The American Heritage Dictionary*, Boston, 1992, tr. 616.
3. The Council Regulation (EEC) No 1872/84 of 28 June 1984 on Action by the Community relating to Environment.
4. *Environmental law in Australia,* Butterworths, 1995.
5. *Ball & Bell on environment law,* Blackstone Press Limited, Fourth Edition.
6. ADB, *Capacity Building for EnvironmentalLaw in Asian and Pacific Region,* Volum I, April 2003.
7. Valiric Brown, David Ingle Smith, Rob Wisseman, John Handmer, *Risks and Opportunities, Managing environmental conflicts and change: Earthscan,* London, 1995.
8. Karin Dunné (from Swedish Environmental Protection Agency (SEPA), *Presented in the Miniworkshop on Environmental Damage and Compensation - Basic for discussion,* Hanoi, 25 June 2004.
9. Environmental court: http://www.landecon.cam.ac.uk/env_court.htm

Tài liệu nước ngoài

1. Bender/Sparwasser/Engel, *Umweltrecht*, CF. Muller Verlag, Heidelberg, 2000.
2. *The American Heritage Dictionary*, Boston, 1992, tr. 616.
3. The Council Regulation (EEC) No 1872/84 of 28 June 1984 on Action by the Community relating to Environment.
4. *Environmental law in Australia,* Butterworths, 1995.
5. *Ball & Bell on environment law,* Blackstone Press Limited, Fourth Edition.
6. ADB, *Capacity Building for EnvironmentalLaw in Asian and Pacific Region,* Volum I, April 2003.
7. Valiric Brown, David Ingle Smith, Rob Wisseman, John Handmer, *Risks and Opportunities, Managing environmental conflicts and change: Earthscan,* London, 1995.
8. Karin Dunné (from Swedish Environmental Protection Agency (SEPA), *Presented in the Miniworkshop on Environmental Damage and Compensation - Basic for discussion,* Hanoi, 25 June 2004.
9. Environmental court: http://www.landecon.cam.ac.uk/env_court.htm

493

MỤC LỤC

Trang

MỤC LỤC

Trang

LỜI NÓI ĐẦU 5

Chương I

KHÁI NIỆM LUẬT MÔI TRƯỜNG 9

I Môi trường và các ảnh hưởng mang tính phổ biến của môi trường 9

II Bảo vệ môi trường và vai trò của pháp luật 20

III Khái niệm luật môi trường Việt Nam 29

IV Khái quát sự phát triển của luật môi trường Việt Nam 47

V Nguồn của luật môi trường 54

Chương II

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM, SUY THOÁI, SỰ CỐ MÔI TRƯỜNG 63

I Khái niệm ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường, sự cố môi trường 63

II Kiểm soát ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường, sự cố môi trường 68

Chương III

PHÁP LUẬT VỀ BẢO TỒN ĐA DẠNG SINH HỌC 99

I Vấn đề đa dạng sinh học và việc bảo vệ đa dạng sinh học 99

II Pháp luật về đa dạng sinh học 119

494

Chương IV

PHÁP LUẬT VỀ ĐÁNH GIÁ MÔI TRƯỜNG 137

I Khái niệm đánh giá môi trường 137

II Những nội dung cơ bản của pháp luật về đánh giá môi trường chiến lược và đánh giá tác động môi trường 150

III Những nội dung cơ bản của pháp luật về kế hoạch bảo vệ môi trường 160

Chương V

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM KHÔNG KHÍ 165

I Không khí và những ảnh hưởng từ các hoạt động của con người 165

II Những nội dung chủ yếu của pháp luật về kiểm soát ô nhiễm không khí 171

III Xử lí vi phạm pháp luật về kiểm soát ô nhiễm không khí 185

Chương VI

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM NƯỚC 189

I Nước và ảnh hưởng của hoạt động con người 189

II Nội dung chủ yếu của pháp luật về kiểm soát ô nhiễm nguồn nước 194

III Xử lí vi phạm pháp luật trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm nguồn nước 216

Chương VII

PHÁP LUẬT KIỂM SOÁT SUY THOÁI ĐẤT 219

I Tài nguyên đất và những ảnh hưởng từ các hoạt động của con người 219

II Nội dung cơ bản của pháp luật về kiểm soát suy thoái tài nguyên đất 226

III Xử lí vi phạm pháp luật về tài nguyên đất 239

495

Chương VIII

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT SUY THOÁI RỪNG 243

I Rừng và vấn đề suy thoái rừng 243

II Pháp luật về kiểm soát suy thoái rừng 249

III Xử lí vi phạm pháp luật trong lĩnh vực kiểm soát suy thoái rừng 269

Chương IX

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT SUY THOÁI NGUỒN THỦY SINH 275

I Nguồn thủy sinh và những ảnh hưởng từ các hoạt động của con người 275

II Nội dung cơ bản của pháp luật về kiểm soát suy thoái thủy sinh 281

III Xử lí vi phạm pháp luật về bảo vệ nguồn lợi thủy sinh 299

Chương X

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT NGUỒN GEN 303

I Hoạt động kiểm soát nguồn gen 303

II Nội dung chủ yếu của pháp luật về kiểm soát nguồn gen 308

Chương XI

PHÁP LUẬT VỀ BẢO TỒN DI SẢN 325

I Vai trò của di sản văn hoá đối với môi trường và việc bảo vệ di sản văn hoá 325

II Nội dung chủ yếu của pháp luật di sản văn hoá vật thể 329

III Trách nhiệm pháp lí đối với hành vi vi phạm pháp luật bảo tồn di sản 342

496

Chương XII

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM ĐỐI VỚI CÁC HOẠT ĐỘNG CÓ ẢNH HƯỞNG ĐẶC BIỆT TỚI MÔI TRƯỜNG 347

I Kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản 347

II Kiểm soát ô nhiễm môi trường trong hoạt động dầu khí 360

III Kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động xuất, nhập khẩu 375

IV Kiểm soát ô nhiễm trong hoạt động du lịch 389

Chương XIII

GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP MÔI TRƯỜNG 397

I Tranh chấp môi trường và những dấu hiệu đặc trưng của tranh chấp môi trường 397

II Cơ chế giải quyết tranh chấp môi trường 407

Chương XIV

THỰC THI CÁC CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM Ở VIỆT NAM 427

I Các giải pháp để giải quyết vấn đề môi trường toàn cầu và vai trò của các công ước quốc tế về kiểm soát ô nhiễm môi trường 427

II Những quyền và nghĩa vụ chủ yếu của Việt Nam xuất phát từ các công ước quốc tế về kiểm soát ô nhiễm 430

III Việc thực thi các nghĩa vụ cơ bản trong các công ước quốc tế về kiểm soát ô nhiễm ở Việt Nam 443

497

Chương XV

THỰC THI CÁC ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ VỀ ĐA DẠNG SINH HỌC VÀ BẢO TỒN THIÊN NHIÊN Ở VIỆT NAM 459

I Tổng quan các điều ước quốc tế về đa dạng sinh học và bảo tồn thiên nhiên 459

II Thực thi các nghĩa vụ phát sinh từ các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã kí kết hoặc tham gia 467

III Về xử lí các vi phạm pháp luật về bảo vệ đa dạng sinh học và bảo tồn thiên nhiên 487

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO 489

498

Giáo trình

LUẬT MÔI TRƯỜNG

Chịu trách nhiệm xuất bản
Đại tá NGUYỄN HỒNG THÁI

Chịu trách nhiệm nội dung
ThS. MÃ DUY QUÂN

Biên tập
ĐỖ HƯƠNG CÚC

Thiết kế bìa
ĐẶNG VINH QUANG

Trình bày và chế bản tại
PHÒNG QUẢN LÍ KHOA HỌC VÀ TRỊ SỰ TẠP CHÍ
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

In 1.500 cuốn khổ 15 x 22cm tại Xí nghiệp in Lao động xã hội - Chi nhánh Công ty TNHH một thành viên Nhà xuất bản Lao động xã hội - Số 36, ngõ Hoà Bình 4, Minh Khai, Hai Bà Trưng, Hà Nội. Số xác nhận đăng kí xuất bản: 55-2016/CXBIPH/93-995/CAND. Quyết định xuất bản số 76/2016/QĐXB-NXBCAND(LK) ngày 07/9/2016 của Giám đốc Nhà xuất bản Công an nhân dân. In xong, nộp lưu chiểu quý IV năm 2016.

ISBN: 978-604-72-1496-9

Giáo trình

LUẬT MÔI TRƯỜNG

Chịu trách nhiệm xuất bản
Đại tá NGUYỄN HỒNG THÁI

Chịu trách nhiệm nội dung
ThS. MÃ DUY QUÂN

Biên tập
ĐỖ HƯƠNG CÚC

Thiết kế bìa
ĐẶNG VINH QUANG

Trình bày và chế bản tại
PHÒNG QUẢN LÍ KHOA HỌC VÀ TRỊ SỰ TẠP CHÍ
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

In 1.500 cuốn khổ 15 x 22cm tại Xí nghiệp in Lao động xã hội - Chi nhánh Công ty TNHH một thành viên Nhà xuất bản Lao động xã hội - Số 36, ngõ Hoà Bình 4, Minh Khai, Hai Bà Trưng, Hà Nội. Số xác nhận đăng kí xuất bản: 55-2016/CXBIPH/93-995/CAND. Quyết định xuất bản số 76/2016/QĐXB-NXBCAND(LK) ngày 07/9/2016 của Giám đốc Nhà xuất bản Công an nhân dân. In xong, nộp lưu chiểu quý IV năm 2016.

ISBN: 978-604-72-1496-9